

**(Schein-) Werkverträge  
im Spannungsfeld von  
Flexibilisierung und Regulierung  
der Arbeit**

Eine branchenübergreifende  
Bestandsaufnahme im Saarland  
von  
Dominik Haubner

**AK•TEXTE**



**(Schein-) Werkverträge  
im Spannungsfeld  
von Flexibilisierung und Regulierung  
der Arbeit**

Eine branchenübergreifende Bestandsaufnahme im Saarland

von  
Dominik Haubner

Die vorliegende Veröffentlichung dokumentiert die Studie, die vom Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) im Auftrag und in enger Abstimmung mit der Arbeitskammer des Saarlandes erstellt wurde.

Rückfragen an [gesellschaftspolitik@arbeitskammer.de](mailto:gesellschaftspolitik@arbeitskammer.de), bzw. Tel.-Nr. (0681) 4005 – 315

**Verantwortlich:** Torsten Brandt, Werner Müller, Arbeitskammer des Saarlandes

**Herausgeber:** Arbeitskammer des Saarlandes  
Fritz-Dobisch-Straße 6 – 8  
66111 Saarbrücken  
Tel.: 0681/4005-0  
[oeffentlichkeitsarbeit@arbeitskammer.de](mailto:oeffentlichkeitsarbeit@arbeitskammer.de)  
[www.arbeitskammer.de](http://www.arbeitskammer.de)

Saarbrücken, Januar 2014



Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

in jüngster Zeit nimmt die Zahl der Medienberichte beständig zu, in denen skandalöse Arbeitsbedingungen der Werkvertragsarbeit thematisiert werden. Gewerkschaftliche Studien haben für einzelne Branchen eine deutliche Zunahme der Werkvertragsarbeit dokumentiert, wie auch die mit ihr verbundenen problematischen Arbeitsbedingungen und größtenteils negativen Auswirkungen auf andere Beschäftigtengruppen. Auch wenn es (noch) keine amtlichen Zahlen zur Werkvertragsentwicklung gibt, so wird nur noch äußerst selten behauptet, dass es sich lediglich um ein Randphänomen kleinerer „Schmuddel-Branchen“ handelt. Selbst in der relativ gut bezahlten Automobilindustrie ist die Zahl der Werkvertragsbeschäftigten zum Teil größer als die der Leiharbeitnehmer.

Auch im Saarland häufen sich seit einigen Jahren Presse- und Gewerkschaftsberichte über den missbräuchlichen Einsatz und skandalöse Zustände der Werkvertragsarbeit. Es gibt aber auch Regulierungsimpulse: Die saarländische Landesregierung hat Bundesinitiativen zur Regulierung der Werkvertragsarbeit unterstützt und die Arbeitskammer des Saarlandes hat sich mit Initiativen, Veranstaltungen und Veröffentlichungen verstärkt engagiert.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es nicht nur, erstmalig durch eine unabhängige wissenschaftliche Forschungseinrichtung - auf Basis eines Branchenvergleichs - eine (qualitative) Problemevaluierung für das Saarland vorzulegen, sondern auch politische Handlungsbedarfe und -optionen für die saarländische Politik zur Diskussion zu stellen. Der Branchenvergleich fokussiert sich auf vier Branchen, die primär im Saarland in Medienberichten thematisiert wurden, nämlich die Fleisch-, Bau- und Metallindustrie sowie der Einzelhandel. Ganz ausdrücklich möchte ich mich bei all jenen bedanken, die sich - trotz des auf betrieblicher Ebene sensiblen Themas - an dieser Studie beteiligt haben.

Als ein inhaltliches Ergebnis ist hervorzuheben, dass sich in der Praxis zwischen Scheinwerkverträgen und legalen Werkverträgen kaum unterscheiden lässt. Zudem bleibt der Befund, dass auch legale Werkvertragsarbeit problematisch ist und im Niedriglohnbereich zur Umgehung von und als Druckmittel gegenüber Tarifstandards eingesetzt wird. Auch zeigt sich, dass in jeder Branche ganz unterschiedliche Werkvertragskonstruktionen dominieren, die jeweils die Umgehung von Standards Guter Arbeit ermöglichen. Insofern sind, neben branchenübergreifenden Ansätzen, für jede Branche spezielle Regulierungsoptionen auf unterschiedlichen politischen Ebenen (EU, Bund, Land) zu entwickeln. In dieser Studie werden daher auch die Vorschläge hervorgehoben, die von politischen Akteuren im Saarland unterbreitet wurden, um sich auch auf saarländischer Ebene offensiv dem Werkvertragsproblem zu stellen.

Saarbrücken, im Januar 2014



Hans Peter Kurtz

Vorsitzender des Vorstandes der Arbeitskammer des Saarlandes



## Inhalt

1. Einleitung .....	7
2. Methodik und Probleme bei der Erhebung .....	9
3. Begriffsbestimmung und Formen von Werkverträgen.....	12
3.1 Das Problem der Abgrenzung der Werkverträge von anderen Beschäftigungsverhältnissen .. .....	16
3.2 Die Suche nach anwendbaren Abgrenzungskriterien .....	17
4. Mangelhafte Datenlage zu Werkverträgen .....	19
5. Von der Zeitarbeit zum Werkvertrag?.....	21
6. Die Fleischwirtschaft .....	24
6.1 Entwicklungstendenzen in der bundesrepublikanischen Fleischwirtschaft.....	26
6.2 Die Situation im Saarland .....	28
6.3 Tarifliche Situation in der Fleischbranche .....	30
6.4 Internationalisierungsprozesse und EU-Gesetzgebung .....	32
6.5 Handlungsempfehlungen .....	37
7. Die Bauwirtschaft.....	39
7.1 Die spezifische Bedeutung der Sozialversicherungsbescheinigungen .....	41
7.2 Die Situation im Saarland .....	42
7.3 Ein „Good Practice-Fallbeispiel“ eines saarländischen Bauunternehmens.....	47
7.4 Handlungsempfehlungen .....	48
8. Der Einzelhandel .....	49
8.1 Jüngere Entwicklungen im Einzelhandel .....	49
8.2 Aktuelle tarifpolitische Entwicklungen im Einzelhandel .....	51
8.3 Die Entwicklungen im Saarland .....	53
8.4 Handlungsempfehlungen .....	55
9. Die Metallindustrie.....	56
9.1 Jüngere Entwicklungen in Zusammenhang mit der Vergabe von Werkverträgen .....	58

9.2	Die Situation im Saarland .....	60
9.2.1	Die spezifische(n) Rolle(n) des Betriebsrats verdeutlicht an saarländischen Praxisbeispielen .....	60
9.3	Eine mögliche Option: Betriebsvereinbarungen.....	63
9.4	Handlungsempfehlungen .....	65
10.	Schlussbemerkungen: „Wettlauf Hase gegen Igel“ versus Qualitätsproduktion.....	66
10.1	Zusammengefasst: Die wichtigsten politischen Handlungsempfehlungen.....	67
10.2	Welches Geschäftsmodell in der Zukunft? .....	69
11.	Literaturverzeichnis.....	70

## 1. Einleitung

Werkverträge sind seit Jahrzehnten ein fester Bestandteil der hiesigen arbeitsteiligen Ökonomie. Sie sind ein sinnvoller Weg, um die Herstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung als Fremdleistung jemand anderem außerhalb des Betriebes zu übertragen, um z.B. Spezialisierungsvorteile zu nutzen. In manchen Branchen wie dem Handwerk sind sie ein eingeübtes Instrumentarium, um die Wertschöpfungskette zu vervollständigen bzw. die anstehenden Fertigungsprozesse effizient und arbeitsteilig abzuschließen.

Durch Medienberichte zu den Auswirkungen der Vergabe von Werkverträgen insbesondere im Zusammenhang mit Fremdarbeitern in der Schlachtindustrie und auf dem Bau sind die Werkverträge in Verruf geraten und werden zunehmend in einem kritischeren Licht betrachtet<sup>1</sup>. Dies gilt sowohl bundesweit, als auch im Saarland, in dem vor allem die Problematik bei einem Fleischfabrikanten und die Vorfälle am Bostalsee Aufmerksamkeit erregten, welche die Vergabep Praxis von Werkverträgen in der Region auf die politische Agenda brachten.

Durch die Verbreitung von Werkverträgen sind unterschiedliche Akteure mit den daraus resultierenden Veränderungen auf divergierenden Ebenen in der Arbeitswelt konfrontiert. Auf betrieblicher Ebene entstehen zunächst einmal viele verschiedene „Teilbelegschaften“ nebeneinander. Stammebelegschaften, befristet beschäftigte Stammebelegschaften, Leiharbeiter mit eigenem Tarifvertrag, Stammbeschäftigte des Dienstleisters, die im Rahmen eines Werkvertrags tätig sind und Solo-Selbstständige oder Scheinselbstständige, die mittels Werkverträgen Arbeiten übernehmen (Siebenhüter 2013). Es kommt zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Beschäftigungsverhältnisse. Die damit verbundene Erosion der Flächentarifverträge durch sog. „atypische Beschäftigungsformen“ bedroht deren Bedeutung in allen Industriezweigen und Dienstleistungsbranchen. Das erschwert zunehmend die Verteidigung oder gar Erweiterung tariflicher Rechte der abhängig Beschäftigten. Arbeitnehmervertreter fordern deshalb vom Gesetzgeber eine klare Abgrenzung von Leiharbeit und Werkverträgen, um die Grauzonen zu beseitigen und den Missbrauch von Werkverträgen einzuschränken.

Ein in der politischen Diskussion bislang wenig diskutiertes Thema in Zusammenhang mit der behaupteten Ausbreitung der unterschiedlichen Formen von Werkverträgen (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3) ist, dass damit den Sozialkassen Sozialversicherungsbeiträge verlorengelangen, weil

---

<sup>1</sup> Auch Kanzlerin Merkel äußerte sich inzwischen differenziert bis kritisch: „Problematische Entwicklungen gibt es auch bei dem grundsätzlich sinnvollen Instrument der Werkverträge, auch darauf reagieren wir jetzt“ (Saarbrücker Zeitung vom 27.08. 2013).

das Arbeitsentgelt wie bei einem echten Selbstständigen ohne Abzüge für die Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung ausgezahlt wird. Die Sozialversicherungen geraten unter Druck. Niedriglöhne, Werkverträge und atypische Beschäftigungsformen schwächen die Sozialkassen. Eine weitere bislang wenig beachtete Folgewirkung in Zusammenhang mit der Anwendung von Werkverträgen sind die damit verbundenen Kostenvorteile für diejenigen Unternehmen, die dieses Instrumentarium verstärkt einsetzen. Sie verschaffen sich Wettbewerbsvorteile gegenüber jenen Unternehmen, die auf andere (tariflich gebundene) Beschäftigungsformen setzen.

Die öffentliche Diskussion fokussiert sich bislang stark auf die gering entlohnten Werkverträge und deren Skandalisierung. Das Ziel dieser Studie besteht mittels der vorgenommenen Branchenanalysen darin, zu einer Differenzierung und Versachlichung der Diskussion beizutragen. Die kritische Auseinandersetzung in den Medien und der Öffentlichkeit dauert bereits seit knapp zwei Jahren an, ohne dass fundamentale Änderungen erfolgten. Das Bundesarbeitsministerium hatte bereits im Januar 2012 mehr Transparenz und effektive Kontrollen bei den Werkverträgen gefordert, damit die bestehenden Gesetze besser eingehalten werden. Seitens des Arbeitsministeriums wurde beim Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) „eine Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen“<sup>2</sup> in Auftrag gegeben. Passiert ist aber seitdem zumindest auf der gesetzgeberischen Seite, was die spezifische Problematik der Werkverträge angeht, bislang wenig (Lange 2013).

Die Studie analysiert unterschiedliche Betrachtungsebenen, die jedoch abschließend zusammenhängend interpretiert werden:

Auf der Branchenebene soll in ausgewählten Branchen untersucht werden, wie umfänglich die neue Werkvertragspraxis verbreitet ist. Gibt es Indizien, dass die ausgewählten Branchen Vorreiter für die ubiquitäre Ausbreitung einer neuen prekären Beschäftigungsform sind? Zu fragen ist auch, warum sich gerade in bestimmten Branchen diese Form der Beschäftigung durchsetzt, welche besonderen Branchenkonstellationen oder -merkmale die Verbreitung begünstigen oder hemmen? Welchen Einfluss hat bspw. der Grad an tariflicher oder gesetzlicher Regulierung der Arbeit? Konzentriert sich die Werkvertragsarbeit im Saarland auf Beschäftigungsverhältnisse, die

---

<sup>2</sup> Die erwähnte Studie (Bonin/Zierahn 2012) ist herausragend, was die aktuelle Beschreibung der Probleme des Themenkomplexes Werkverträge angeht und liefert wichtiges Rüstzeug für eine weitergehende methodische Erfassung und Behandlung des Themenkomplexes. Sie wird insbesondere innerhalb der Eingangskapitel der vorliegenden Studie herangezogen. Die Aufgabe der Studie war jedoch nicht politische Handlungsempfehlungen etc. zu verfassen, sie bleibt deshalb auf einer wissenschaftlich-deskriptiven Ebene.

eher den Niedriglohnbereich und geringer qualifizierte Beschäftigung betreffen? Sind eher Arbeitsbereiche und Berufsgruppen mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und schwacher Interessenvertretung betroffen?

Auf der betrieblichen Ebene wird untersucht, welche Ziele und Strategien die Unternehmen mit dem Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern verfolgen? Worin liegt der Nutzen? Sind vorrangig betriebswirtschaftliche Gründe (Kostensenkung, betriebliche Flexibilität, Bewältigung von Auftragschwankungen) ausschlaggebend oder handelt es sich um eine bewusste Personalstrategie zur Entgrenzung, Destabilisierung und Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse? Oder ist die gegenwärtige Werkvertragspraxis vor allem im Zusammenhang mit der Regulierung der Leiharbeit zu sehen und somit eher eine betriebliche Kompensationsstrategie? Welche Tätigkeitsbereiche und Dienstleistungen, welche Qualifikations-, Funktions- und Beschäftigtengruppen sind am häufigsten in den Betrieben betroffen?

Wie beurteilen Betriebsräte den Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern? Wie umfänglich werden sie informiert? Welche interessenpolitischen Positionen vertreten sie in diesem Zusammenhang? Verfügt der Betriebsrat nach eigener Einschätzung über Gestaltungsmöglichkeiten, (informelle) Praktiken oder effektive Druckmittel, um den Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern zu begrenzen oder in tarifkonforme Arbeitsverhältnisse umzuwandeln?

Für die hier zu untersuchende Vergabep Praxis der Werkverträge im Saarland wird klar, dass es sich in vielerlei, auch in gesetzgeberischer Hinsicht, um eine „Grauzone“ am Arbeitsmarkt handelt. So soll mittels dieser Studie die bisherige Vergabep Praxis vornehmlich im Saarland vor allem mit dem Ziel beleuchtet werden, um letztlich politische Handlungsempfehlungen ableiten zu können.

## **2. Methodik und Probleme bei der Erhebung**

Die Studie hat einen explorativen Charakter, da für das Saarland bislang keine wissenschaftlichen Erkenntnisse und auch keine statistisch relevanten Daten zum Umfang und Verbreitungsgrad von (Schein-)Werkverträgen, von Werkvertragsarbeitnehmern bzw. verdeckter Leiharbeit vorliegen. Es wurde somit ein Untersuchungsfeld betreten, das zwar durch zahlreiche Annahmen und Schlussfolgerungen gekennzeichnet ist, dem der empirische Nachweis für die Richtigkeit solcher Behauptungen jedoch fehlt. In der vorliegenden Studie kamen qualitative Methoden der Sozialforschung zum Einsatz, insbesondere leitfadengestützte Experteninterviews und Gruppendiskus-

sionen. Ergänzt wurden diese durch themenbezogene Literaturrecherchen und Dokumentenanalysen. Komplementär wurde über einen diskursanalytischen Zugang auch der politischen Brisanz des Forschungsthemas Rechnung getragen: Dieser erfolgte über die Hinzunahme und Auswertung einer Fülle von aktuellen Zeitungs- und webbasierten Presseartikeln. Die große Menge an Pressepublikationen steht einerseits in nachhaltigem Widerspruch mit dem Fehlen systematischer Empirie zum Themenkomplex Werkverträge. Andererseits deutet die Vielzahl der unterschiedlichen Presseartikel auf die reale Existenz der Werkvertragsproblematik in unterschiedlichen Branchen und Betrieben hin und unterstreicht somit deren Aktualität und Bedeutung auch für das Saarland.

Die vorliegende Untersuchung wurde branchenübergreifend durchgeführt, wobei vorrangig diejenigen Branchen im Saarland von Interesse waren, von denen aus der (überregionalen) Presse bzw. aus den Veröffentlichungen und Statements der betreffenden Gewerkschaften bereits bekannt war, dass Unternehmen verstärkt Werkvertragsarbeitnehmer in betrieblichen Arbeitsprozessen einsetzen. Dementsprechend konzentrierte sich die qualitative Erhebung bei den Unternehmen auf folgende Bereiche: Einzelhandel, Metall- und Elektrobranche (inkl. Autozulieferer), Fleischwirtschaft und Baugewerbe. Da Betriebe aus dem Handwerk, kleine und mittlere Unternehmen (KMU), dieses Modell der prekären Beschäftigung bislang kaum zu praktizieren scheinen, wurden vorrangig größere Unternehmen einbezogen (mit Ausnahme des Baugewerbes, das eine eher KMU-dominierte Betriebsgrößenstruktur aufweist). Die beschriebene Sample-Struktur bezieht sich auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, d.h. auf Unternehmen, in denen Werkvertragsarbeitnehmer eingesetzt werden.

Die Konzentration auf einige Branchen, ohne jedoch eine branchenübergreifende Betrachtungsweise aus den Augen zu verlieren, erwies sich als Gewinn, da innerhalb der einzelnen Branchen jeweils unterschiedliche Werkvertragskonstellationen dominierten. Für die Aufbereitung der Studie waren daran anschließend überregionale Erkenntnisse aus Branchenanalysen bedeutend, da die saarländischen Betriebe, gleich welcher der vier ausgewählten Wirtschaftszweige, in ein Geflecht nationaler, oftmals sogar internationaler Branchenentwicklungen eingebunden sind.

Berücksichtigt werden sollte darüber hinaus auch die Anbieterseite, zu der Personaldienstleister, Zeitarbeitsunternehmen und Subunternehmen gehören, die Arbeitnehmer im Werkauftrag in die Einsatzunternehmen schicken. Aufgrund der hohen Brisanz der Untersuchungsthematik war von Beginn an mit einem erschwerten Feldzugang insbesondere auf der betrieblichen Ebene zu rechnen. Es zeigte sich letztlich eine starke Divergenz zwischen den außerbetrieblichen Expertenge-

sprächen und der betrieblichen Ebene: Die Organisation der Expertengespräche verlief zumeist problemlos, während Vertreter/innen der betrieblichen Ebene häufig Bedenken bzgl. einer Teilnahme äußerten.

Anhand der Expertengespräche wurden zum einen übergreifende Informationen über branchenbezogene und überbetriebliche Entwicklungen hinsichtlich der Thematik gesammelt; zum anderen wurden vor allem Gewerkschaftsvertreter als Multiplikatoren und ‚Türöffner‘ angesprochen, um den Betriebszugang überhaupt zu ermöglichen. Dies war auch notwendig, denn ohne „Vertrauenspersonen“ konnte trotz zahlreicher Versuche der „Kaltakquise“ kein einziges Gespräch in den Betrieben realisiert werden.

Letztlich gelang es aber, auf diese Art und Weise doch 12 Betriebsräte für Interviews zu gewinnen. Die ursprünglich anvisierte Zahl von 15 Betriebsräten wurde somit nur knapp verfehlt. Nicht unerwähnt bleiben darf, dass einige Zusagen von Betriebsräten für Interviews kurz vor dem vereinbarten Termin (z.T. ersatzlos) wieder abgesagt wurden. Offenbar überwogen hier nach einem Reflexionsprozess Bedenken, sich über die Thematik zu äußern. Allerdings hat sich gezeigt, dass im ursprünglichen Forschungsdesign die Bedeutung der Betriebsräte bei der Werkvertragsvergabepaxis überschätzt wurde. Aus unterschiedlichen Gründen ist in der Realität die Bedeutung der Betriebsräte beim untersuchten Themenkomplex deutlich geringer, als vor Beginn der Erhebungsphase angenommen. Dies hat erstens mit der Abrechnungspraxis zu tun, zweitens dem Nichtvorhandensein von Betriebsräten in bestimmten Branchen und drittens, da für den Betriebsrat auf Grund der Gesetzeslage (in wachsendem Kontrast zu den Optionen bei der „Leiharbeit“) keine reale Möglichkeit zur Intervention besteht. Nicht zuletzt auf Grund des letzteren Sachverhalts existiert wohl eine Neigung zu den sog. „stillen Pakten“<sup>3</sup>, da bei einer gegebenen innerbetrieblichen Konfrontation mit der Geschäftsleitung bei der Werkvertragspraxis für die Betriebsräte, zumindest auf den ersten Blick, nicht viel zu erreichen ist. Wie im Folgenden zu sehen sein wird, sind dafür auch politische Rahmenbedingungen jenseits der betrieblichen Ebene mitverantwortlich.

Insgesamt fanden 28 Interviews im Zeitraum zwischen Mai und November des Jahres 2013 statt. Neben den 12 Betriebsratsinterviews wurden 16 sog. Experteninterviews durchgeführt. Ursprünglich war anvisiert, einzelne Geschäftsführer oder Personalverantwortliche zu interviewen.

---

<sup>3</sup> Diese „stillen Pakte“ werden insbesondere bei der Darstellung der Metallindustrie eingehender beschrieben. Damit ist gemeint, dass die Vergabepaxis der Werkverträge in den Unternehmen seitens des Betriebsrats gar nicht oder wenig thematisiert wird und somit eine Tolerierung der gegebenen, betrieblichen Praxis stattfindet.

Nachdem diese Versuche sich noch schwieriger gestalteten als der Zugang zu Betriebsräten, wurde dieses Ziel aus Zeitgründen fallengelassen. Immerhin konnten jedoch aussagekräftige Interviews mit einem Verbandsvertreter der Arbeitgeberseite und einem Unternehmer aus der Zeitarbeitsbranche realisiert werden.<sup>4</sup> Die anderen 14 Expertengespräche setzten sich aus sieben Gewerkschaftsvertretern, zwei Vertretern von öffentlichen Institutionen, aus vier Justitiaren bzw. Referenten von Kammern und Stiftungen sowie einem Vertreter eines Vereins von Wanderarbeitern zusammen. Von den 23 Interviews im Saarland fanden 22 in Form von „face-to-face Interviews“ statt, eines wurde per Telefon durchgeführt. Die fünf Interviews mit Gesprächspartnern außerhalb des Saarlands wurden ausnahmslos via Telefon abgehalten. In vier Fällen wurde im Anschluss an das Interview ein Gedächtnisprotokoll angefertigt. Bei den übrigen 24 Interviewgesprächen konnte zur Auswertung auf eine digitale Tonaufnahme zurückgegriffen werden.

### 3. Begriffsbestimmung und Formen von Werkverträgen

Der Werkvertrag ist in §§ 631 – 651 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) geregelt. § 632 BGB charakterisiert ihn wie folgt:

„(1) Durch den Werkvertrag wird der Unternehmer zur Herstellung des versprochenen Werkes, der Besteller zur Entrichtung der vereinbarten Vergütung verpflichtet.

(2) Gegenstand des Werkvertrags kann sowohl die Herstellung oder Veränderung einer Sache als auch ein anderer durch Arbeit oder Dienstleistung herbeizuführender Erfolg sein.“

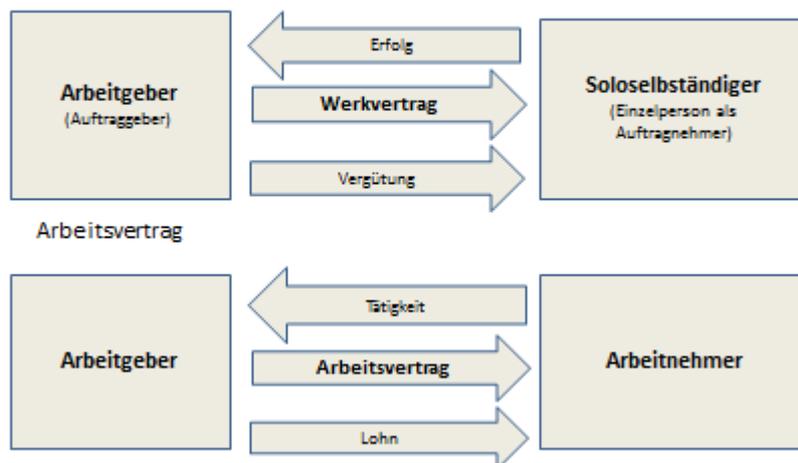
Wer schließt die Werkträge ab, bzw. zwischen welchen beteiligten Parteien werden sie abgeschlossen? Wichtig bei der Betrachtung der Werksvergabepraxis ist, dass *unterschiedliche* Formen von Werkverträgen existieren, die im Anschluss genauer skizziert werden. Die Dringlichkeit der Unterscheidung unterschiedlicher Werkvertragskonstellationen wird gerade bei Betrachtung der unterschiedlichen Branchen deutlich werden.

Der „Besteller“ des Werks ist normalerweise ein Unternehmen. Auftragnehmer können sowohl einzelne Selbstständige oder Unternehmen sein, die zur Erfüllung des Vertrags eigene Beschäftigte einsetzen.

---

<sup>4</sup> Insgesamt waren somit 13 unterschiedliche Unternehmen an der Studie beteiligt.

**Abbildung 1: Soloselbstständigkeit und Beschäftigungsverhältnis**



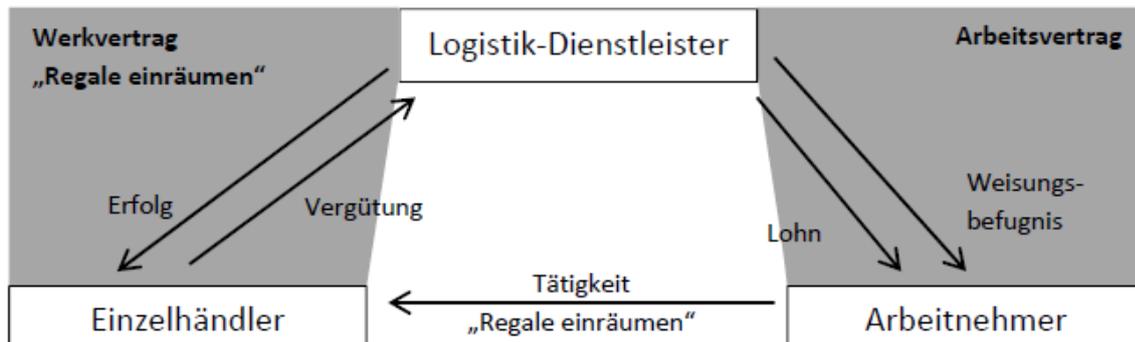
Quelle: Eigene Darstellung

Die Abhängigkeit der Arbeitskräfte hinsichtlich Inhalt, Durchführung, Zeit und Ort entscheidet darüber, um welche Vertragsform es sich handelt. Der Unternehmer kann per Werkvertrag auf sog. Solo-Selbstständige zurückgreifen. Der Paketdienstleister z.B. schuldet dem Solo-Selbstständigen dann eine Vergütung, die beide miteinander bestimmen und dann im Werkvertrag festhalten. Im Werkvertrag wird konkret fixiert, auf welches Ergebnis der Werkvertrag abzielt. Der Solo-Selbstständige dagegen schuldet dem Paketdienstleister den im Werkvertrag festgehaltenen Erfolg. Wenn der Solo-Selbstständige tatsächlich alleinig dafür verantwortlich ist, wie er diesen Erfolg erzielt, ist er dem Paketdienstleister gegenüber nicht weisungsgebunden. Wichtigstes Merkmal der Solo-Selbstständigkeit ist die unternehmerische Entscheidungsfreiheit, die mit dem Tragen unternehmerischer Risiken verbunden ist (Bonin/Zierahn 2012).

Vereinbaren beide Seiten dagegen einen Arbeitsvertrag, so stellt der Paketdienstleister den Arbeitnehmer im Unternehmen ein und entlohnt ihn. Der Arbeitnehmer ist damit verpflichtet, die im Arbeitsvertrag aufgeführten Tätigkeiten durchzuführen. Es wird eine Tätigkeitsbeschreibung vertraglich fixiert und eben kein konkret herbeizuführendes Ergebnis. Der Unternehmer ist gegenüber dem Arbeitnehmer weisungsbefugt und kann entscheiden, wie die Tätigkeit durchzuführen ist.

Ein Auftragnehmer kann aber auch seinerseits einen Werkvertrag mit einem Subunternehmen zur Erledigung der Arbeit schließen. Wichtig ist hierbei: Wird ein Werkvertrag zwischen Unternehmen mit Beschäftigten ausgehandelt, so kommt eine **dritte Partei** hinzu.

**Abbildung 2: Werkvertrag zwischen Unternehmen**



Quelle: Bonin/Zierahn (2012).

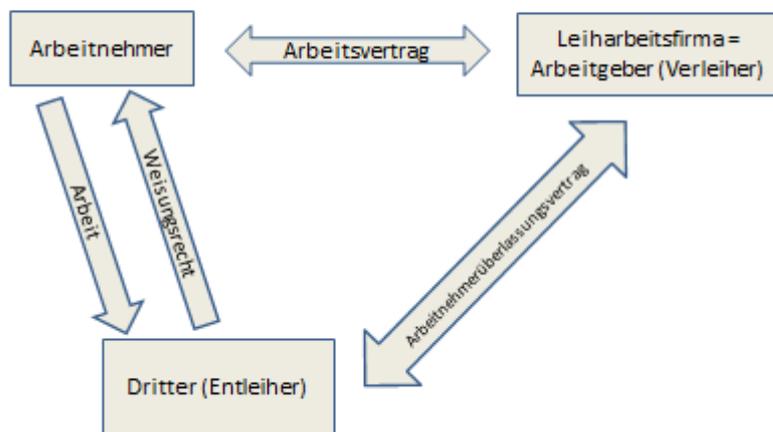
Bei einem Werkvertrag ist der Unternehmer verpflichtet, für den Besteller ein bestimmtes Arbeitsergebnis herbeizuführen. Er schuldet ihm einen Erfolg – und es wird auch nur dann bezahlt, wenn sich dieser Erfolg einstellt. Beim Werkvertrag vergibt ein Unternehmen Aufträge für festgelegte Leistungen, beispielsweise das Auspacken von Ware, an eine Fremdfirma. Abgerechnet wird nicht nach Stunden, sondern nach Leistung, in diesem Fall nach entleerten Kartons. Darüber hinaus existieren keine tarifvertraglichen Regelungen für Werkverträge, und es gibt, anders als in der Zeitarbeit, auch keine eigenständige Werkvertrags-Branche. Wie die Lohngestaltung in den Werkvertragsunternehmen für deren Mitarbeiter erfolgt, hängt vom jeweiligen Betrieb und dem jeweiligen Wirtschaftszweig ab. Bei Werkverträgen entscheidet also prinzipiell das Unternehmen allein über die Ausgestaltung, die Bedingungen zur Ablieferung der Leistung und die Bezahlung (Bonin/Zierahn 2012).

„Outsourcing“ mittels Werkverträgen kann zweierlei bedeuten. Damit ist sowohl das Ausgliedern von Tätigkeiten aus einem Betrieb heraus, aber auch, und dies ist bei Werkverträgen oftmals von noch größerer Bedeutung, auf dem eigenen Betriebsgelände gemeint. Bei der Beurteilung, ob der geschlossene Werkvertrag auch wirklich ein solcher ist, ist der Grad der praktischen Einbindung in den Betrieb und von wem der Beschäftigte Anweisungen bekommt (sog. „Weisungsrecht“), entscheidend. „Der echte Werkunternehmer oder Dienstleister ...überlässt seine Leute nicht. Er unterhält im fremden Unternehmen – auf dem fremden Betriebsgelände – mit den eigenen Leuten einen eigenen Betrieb. Einen Betrieb im fremden Betrieb kann es nur dort geben, wo der Subunternehmer mit wirtschaftlich erheblichen Entscheidungen die eigenen Leute lenkt (Personaleinsatzplanung) und mit diesen Entscheidungen zugleich auch ernsthaft Verantwortung für das wirtschaftliche Ergebnis seiner Tätigkeit übernimmt“ (Schüren 2013). Die Arbeitnehmer des Auftragnehmers dürfen nicht derartig in den Betrieb des Kunden integriert sein, dass in

Wahrheit eine Arbeitnehmerüberlassung („Leiharbeit“) vorliegt. Dies kann je nach Konstellation nämlich dazu führen, dass die Arbeitnehmer die ggf. höhere Vergütung eines vergleichbaren Arbeitnehmers des Kundenbetriebs oder gar direkt eine Anstellung bei diesem verlangen können. Zudem kann eine Ordnungswidrigkeit vorliegen, die mit empfindlichen Geldbußen geahndet wird.

Bei der Zeitarbeit hat nicht das Zeitarbeitsunternehmen als Arbeitgeber, sondern der Einsatzbetrieb als Kunde das Weisungsrecht. Beispiel: Die in der Firma XY eingesetzte Zeitarbeitnehmerin muss die Arbeiten erledigen, die ihr von der Firma XZ aufgetragen werden.

**Abbildung 3: Arbeitnehmerüberlassung**



Quelle: In Anlehnung an Heilmann (2013)

Man kommt also dann in einen Graubereich bei der Werkvertragsvergabepraxis, wenn die Beschäftigten in der Praxis wie Leiharbeiter oder Festangestellte eingesetzt werden. D.h. wenn, sie beispielsweise ihre Arbeitsanweisungen vom Stammpersonal bekommen und nicht von Angestellten des Subunternehmens. Eine verdeckte Arbeitnehmerüberlassung liegt somit immer dann vor, wenn formal ein Werkvertrag geschlossen wird, aber nicht der Werkvertragsunternehmer, sondern der Besteller den Werkvertragsarbeitnehmern Anweisungen erteilt. Solche Scheinwerkverträge stellen nach geltendem Recht einen Missbrauch dar.

Ausschlaggebend ist nicht der Vertrag, sondern „das gelebte Vertragsverhältnis“. Es kommt nicht auf die vertraglich vorgegebene Situation an, sondern darauf, wie sie tatsächlich durchgeführt worden ist. Entscheidend dabei ist: Je enger Werkvertragler in den Produktionsablauf selektiv eingebunden sind, desto größer ist das Risiko für einen Arbeitgeber, dass es sich dabei um unerlaubte Leiharbeit handelt. Das „Outsourcing“-Unternehmen muss also organisatorisch vom Kun-

denbetrieb abgegrenzt sein, am besten in eigenen Räumen und einen eigenen Vorarbeiter haben, der die Arbeitnehmer einteilt und beaufsichtigt. Hierbei ist zu beachten, dass der Kunde dem Werkunternehmer durchaus Weisungen erteilen und mitteilen kann, welche Waren zu verpacken sind, wohin welche Fracht zu bringen ist usw. In der Realität bereitet die Abgrenzung zwischen Leiharbeit, echten Werkverträgen und illegaler Arbeitnehmerüberlassung zunehmend Schwierigkeiten, die inzwischen eine Fülle juristischer Fachliteratur nach sich gezogen hat, ohne dass in der Bundesrepublik bislang eindeutig nachvollziehbare Abgrenzungskriterien festgelegt werden konnten.

### **3.1 Das Problem der Abgrenzung der Werkverträge von anderen Beschäftigungsverhältnissen**

Ein Werkvertragsunternehmen ist ein ganz normales Unternehmen mit ganz normalen Beschäftigten, die von ihrem Arbeitgeber – dem Werkvertragsunternehmer – Weisungen erhalten, wann und wo sie welche Arbeitsleistung erbringen sollen. Werkverträge werden immer dann missbraucht, wenn – simpel formuliert – Werkverträge als solche deklariert werden, aber in der Realität Arbeitnehmerüberlassung stattfindet. Ein Missbrauch liegt ferner vor, wenn ein Einzelner formal als selbstständiger Unternehmer eingesetzt und auch so bezeichnet wird, aber in der Praxis wie ein Arbeitnehmer behandelt wird (sog. Scheinselbstständigkeit). Im Falle verdeckter Arbeitnehmerüberlassung kann die Entlohnung unter dem Tarif liegen, den der Betroffene als Zeitarbeiter erhalten hätte. Im Falle eines Scheinselbstständigen hat dieser nicht die gleichen Rechte wie ein fest Angestellter, obwohl er eigentlich wie ein solcher zu behandeln wäre (Gesamtmetall 2013). Missbrauch kann durch Betriebsprüfungen der Sozialversicherungsträger oder durch Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), aber auch durch eine Meldung oder eine arbeitsgerichtliche Klage betroffener Mitarbeiter aufgedeckt werden.

Die folgende Tabelle versucht die rechtlichen Abgrenzungsmöglichkeiten zusammenfassend darzustellen:

**Tabelle 1: Rechtliche Abgrenzung von Werkverträgen**

Tätigkeit		Vertragsnehmer	
Vertraglich	De Facto	Unternehmen	Natürliche Person
Abhängig	Abhängig	(A) Arbeitnehmerüberlassung	(B) Abhängige Beschäftigung
Unabhängig	Abhängig	(C) Scheinwerkvertrag	(D) Scheinselbstständigkeit
Unabhängig	Unabhängig	(E) Werkvertrag	(F) Soloselbstständigkeit

Quelle: (Bonin/Zierahn (2012) (Seite 11)

Der Nachweis, ob eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung vorliegt, ist jedoch schwierig. Nicht nur, dass man im Einzelfall nachweisen muss, dass es sich um unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung gehandelt hat und nicht um eine zulässige Werkvertragstätigkeit. Sondern auch, weil derzeit noch ein „Hintertürchen“ im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz existiert, das faktisch dazu führt, dass ein Werkvertragsunternehmen, das gleichzeitig über eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung verfügt, im Einzelfall einfach von bisheriger Werkvertragstätigkeit hin zu einer Arbeitnehmerüberlassung ex-post wechseln kann, und dies bislang für das entleihende Unternehmen völlig ohne Rechtsfolgen bleibt. Die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung wird praktisch dazu benutzt, um „reale Leiharbeit“, die als Werkvertrag deklariert durchgeführt wurde, z.B. bei einem auftretenden Verdacht oder sich anbahnenden Konflikt, im Nachhinein „korrekt“ zu titulieren.

### 3.2 Die Suche nach anwendbaren Abgrenzungskriterien

Die Grenzen zwischen den flexiblen Beschäftigungsverhältnissen sind oftmals so fließend, dass sich selbst Experten schwertun, die feinen Unterschiede zu erklären bzw. zu erfassen.<sup>5</sup> In der Praxis bereitet die Abgrenzung von Arbeitnehmern bzw. Leiharbeitnehmern und selbstständig Tätigen erhebliche Probleme: „Wenig überraschend ist daher, dass viele Rechtswissenschaftler vor der Abgrenzungsfrage weitgehend kapituliert haben“ (Waas 2013). Die von der Rechtsprechung insoweit entwickelten und angewandten Kriterien sind zahlreich und in ihrer Gewichtung durch Behörden und Gerichte variantenreich. So wird beispielsweise eine gesetzliche Festlegung

<sup>5</sup> Auch aus dem Saarland gibt es Initiativen die Abgrenzung von echten Werkverträgen und Scheinwerkverträgen zu forcieren. Auf der Wirtschaftsministerkonferenz in Rostock-Warnemünde hat das Saarland im Juni des Jahres 2013 Zustimmung von der Wirtschaftsministerkonferenz erhalten. Die Länderminister stimmten mehrheitlich dem Antrag zu, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, gesetzliche Maßnahmen gegen den Missbrauch mit Werkverträgen zu prüfen und umzusetzen. Eine bedeutende Rolle hierbei nimmt auch die Suche nach sinnvollen Abgrenzungskriterien ein.

von Kriterien vorgeschlagen, die eine „Vermutung“ für Leiharbeit auslösen sollen. Wenn drei von sieben Kriterien erfüllt sind, soll eine Arbeitnehmerüberlassung vorliegen. Die damit erzielte Verlagerung der Beweislast vom Arbeitnehmer auf die beteiligten Unternehmen soll die Rechtsdurchsetzung erheblich erleichtern. Dementsprechend hat der Arbeitgeber nachzuweisen, dass es sich beim Personaleinsatz nicht um Leiharbeit handelt, sondern dieser auf der Grundlage eines „echten“ Werkvertrages erfolgt. Ob allerdings eine Vermutungsregelung anhand gesetzlich normierter Kriterien in der z.B. von der SPD-Bundestagsfraktion vom Februar 2013 vorgeschlagenen Form zielführend ist, erscheint zweifelhaft – insbesondere weil die in dem Antrag vorgeschlagenen Kriterien (z.B. Materialverwendung des Betriebs, Tätigkeit entspricht einer Tätigkeit eines im Einsatzbetrieb Angestellten etc.) mit den bisher zur Abgrenzung verwendeten Kriterien weitgehend deckungsgleich sind (Deutscher Bundestag 2013a).

Möglicherweise hilfreich bei der Suche nach zielführenden Kriterien könnte der Blick ins Ausland sein. So beklagen z.B. die Gewerkschaften in diesem Zusammenhang, dass im deutschen Recht – anders als in vielen europäischen Ländern – eine nachvollziehbare Abgrenzung zwischen Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung fehle (DGB 2012). In Belgien und Irland existieren zumindest Kriterienkataloge, die eine Unterscheidung wirksamer erscheinen lassen. In Belgien muss der auf Grund eines Werkvertrags Beschäftigte beispielsweise seine Arbeitszeit frei bestimmen und die Arbeit selbst organisieren können. Trifft das nicht zu, geht der Gesetzgeber von einem Arbeitsverhältnis aus. Ebenfalls existieren in Belgien an Branchen gebundene und somit detailliertere Vermutungskriterien.

Einen anderen Ansatz verfolgt etwa das niederländische Recht: Wenn eine Person für einen Auftraggeber regelmäßig über mindestens drei Monate lang wöchentlich eine Arbeitsleistung erbringt oder wenigstens 20 Stunden im Monat arbeitet, wird generell ein Arbeitsverhältnis vermutet. Der Auftraggeber kann mit geeigneten Argumenten das Gegenteil beweisen (BöcklerImpuls 2012). Die Behandlung der Abgrenzungsproblematik war und kann nicht Aufgabe dieser Studie sein und es muss hierfür weiterführend auf die fortwährende juristische Diskussion verwiesen werden (z.B. Waas 2013).

## 4. Mangelhafte Datenlage zu Werkverträgen

Bei der Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Einsatzes von Werkverträgen auf dem (saarländischen) Arbeitsmarkt muss man sich einer Tatsache bewusst werden: Seriöses Zahlenmaterial, das den Umfang und den Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern bundesweit oder gar nach Branchen bzw. und/oder in Regionen erfasst, gibt es nicht. Die Statistische Datenbasis als Grundlage für wissenschaftliche und politische Bewertungen ist bislang nicht ausreichend (Hohendanner 2012). Es liegen zwar eine Reihe von Befragungen von Betriebsräten vor, die auf umfassende Problemlagen mit dem Phänomen des Einsatzes von Werkverträgen hinweisen. Diese Erhebungen liefern von ihrem Design und Umfang her jedoch keine tragfähige Datenbasis für eine repräsentative Beurteilung der Werkverträge (Bonin/Zierahn 2012).

Die statistische Erfassung der Werkvertragsvergabepraxis wird auf Grund der dominierenden Abrechnungspraxis der Werkverträge erschwert. Werkverträge werden im Unternehmen nämlich zumeist unter Sachkosten aufgeführt, während Zeitarbeitsunternehmer ihre Mitarbeiter an die Bundesagentur für Arbeit melden müssen. Vertreter der Regionalvertretung der BA, beim Saarländischen Amt für Statistik und bei anderen überregionalen Institutionen konnten dementsprechend auf Nachfrage ebenfalls kein statistisches Material zu Werkverträgen im Saarland übermitteln. Politische Akteure unterschiedlichster Couleur hantieren nichtsdestotrotz des Öfteren mit Zahlen, die wenig Allgemeingültigkeit bzw. Aussagen über einzelne Branchen erlauben. Es existieren mehrere funktionale Erklärungen für das Nichtvorhandensein von aussagekräftigem statistischem Material. Nicht nur auf Grund des beschriebenen Sachverhalts, dass die Werkvertragler als Sachkosten verbucht werden, sondern vor allem auch, weil in den Betrieben selbst oftmals kein Bedarf besteht, die Werkvertragler statistisch zu erfassen. Dies hat mehrere Gründe: In großen Unternehmen werden die Werkvertragler in unterschiedlichen Abteilungen über die Sachkosten gebucht. Oftmals besteht zudem weder von Seiten der Personalverantwortlichen noch von Seiten des Betriebsrats ein erhöhtes Interesse, diese zu erfassen. Für die Personalverantwortlichen wäre es vermutlich praktikabler, dieses Zahlenmaterial zu erheben. Zumeist besteht zumindest „nach außen“ jedoch kein Anlass dazu, da die Werkverträge im Unterschied zu anderen Beschäftigungsverhältnissen nicht systematisch von externen Institutionen erfasst werden.

Hinsichtlich der Betriebsräte gilt es dreierlei festzuhalten. Gerade im Baugewerbe und im Handel, also Branchen, die oftmals in kleinen Betrieben organisiert sind, existiert oftmals gar kein Betriebsrat (1). In vielen (größeren) Unternehmen mit vorhandener betrieblicher Mitbestim-

mung sind die Betriebsräte nicht in der Lage, die Sachkostenausgaben in allen Abteilungen nachzuvollziehen (2). Oftmals bestehen, zumindest nach Aussagen der Betriebsräte, im Metallbereich stark divergierende (zeitliche) Ressourcen zwischen Betriebsräten und dem Personalbereich, vor allem hinsichtlich der Anzahl der Personen. Betriebsräte hätten zudem ein weit größeres Themenspektrum abzudecken als die Spezialisten im Abrechnungswesen. Die „Machtbalance“ zur Beurteilung hinsichtlich (der Häufigkeit) der betrieblichen Anwendung des Flexibilisierungsinstruments Werkvertrag sei nicht vorhanden. Nicht verschwiegen werden soll, dass es in manchen Betrieben auch zu „stillen Pakten“ zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung kommt (3). Es herrscht bei allen Akteuren eher Desinteresse an der zahlenmäßigen Erfassung und Thematisierung dieses Bereichs. „Wird doch das Instrument Werkverträge, zumindest, wenn es unter einer Schwelle von fünf Prozent der Gesamtbeschäftigten des Unternehmens bleibt gerne dazu genutzt, um Auftragsspitzen abzuarbeiten, die Flexibilität des Unternehmens auf diese Weise zu erhöhen und natürlich auch Personalkosten zu sparen. Es wäre gelogen, wenn ich nicht zugeben würde, dass damit auch unsere Leute, die Stammbeschäftigten geschützt werden“ (Betriebsrat eines saarländischen Metallunternehmens).

Um genauere Angaben über die Verbreitung von Werkverträgen zu erhalten, könnte sich das IAB-Betriebspanel anbieten. Dabei handelt es sich um eine fortlaufende repräsentative Arbeitgeberbefragung zu den betrieblichen Bestimmungsgrößen der Beschäftigung, die jährlich knapp 16.000 Betriebe umfasst. Bisher fragt das IAB-Betriebspanel regelmäßig lediglich danach, wie viele Mitarbeiter als freie Mitarbeiter oder im Rahmen von Werkverträgen im Unternehmen beschäftigt sind. Gemäß der Formulierung der Frage sind hiermit allerdings nur diejenigen Arbeitskräfte gemeint, die im Unternehmen selbst über Dienst- oder Werkverträge beschäftigt werden, nicht aber die Werkvertragsarbeitskräfte von Fremdfirmen. Die Frageführung lässt noch nicht einmal die Unterscheidung zwischen Solo-Selbstständigen mit Werkverträgen und sonstigen Freischaffenden zu (Bonin/Zierahn 2012). Die immer wieder in den politischen Raum geworfene Zahl, dass auf der Basis des IAB-Betriebspanels 7 Prozent der Betriebe (Anger et al. 2013) Werkverträge nutzen, sagt somit nichts über den tatsächlichen Umfang der Verbreitung von Werkverträgen aus.

## 5. Von der Zeitarbeit zum Werkvertrag?

Im Folgenden sollen die wesentlichen Entwicklungen bei der Zeitarbeit („sog. Arbeitnehmerüberlassung“) und deren mögliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Einsatzes von Werkverträgen diskutiert werden.

Die gesetzlichen Regelungen für die Arbeitnehmerüberlassung wurden mehrfach verändert. Die Situation über die letzte Dekade hinweg lässt sich mit zwei wesentlichen, gegenläufigen Entwicklungen beschreiben. Während im Zuge der „Hartz-Reformen“ fundamentale Deregulierungsinitiativen vorgenommen wurden, wird vor allem seit 2011 das Rad wieder zurückgedreht: Bis 2004 galt in der Leiharbeitsbranche eine Überlassungshöchstdauer. Im Zuge der Hartz-Reformen wurde diese abgeschafft. Außerdem wurde das Synchronisationsverbot aufgegeben. Dieses verbot es den Leiharbeitsfirmen, Leiharbeiter nur so lange einzustellen, wie sie der Entleiher benötigte. Mit dem Wegfall des Verbots verlagerte sich das Beschäftigungsrisiko auf die Leiharbeitnehmer. Als Resultat dieser gesetzlichen Lockerungen stieg die Leiharbeit bundesweit von ca. 300.000 Leiharbeitnehmern im Jahr 2003 bis ca. 927.000 im August des Jahres 2012 (Creutzburg 2013b). Wie neuere Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) zeigen, waren Ende 2012 in Deutschland insgesamt noch 822.379 Arbeitnehmer als Zeitarbeiter beschäftigt. Hinsichtlich der quantitativen Entwicklung bei der Zeitarbeit scheint somit ein Wendepunkt erreicht.

Bei der Leiharbeit besteht im Regelfall ein unbefristetes Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher, befristet ist nur der Einsatz beim Entleiher. Das Problem besteht oftmals in der praktischen Ausgestaltung der gesetzlichen Rechte. In der Praxis wird das Arbeitsverhältnis oft an die kurze Dauer des Arbeitsverhältnisses beim Verleiher „angelehnt“ und zeitnah nach Beendigung des Einsatzes gekündigt. Der gesetzliche Kündigungsschutz greift erst nach sechs Monaten, aber ein Leiharbeitsverhältnis dauert im Durchschnitt drei Monate.<sup>6</sup> So wird der Kündigungsschutz nicht nur de facto ausgehebelt, zugleich zeigt es sich, dass am „unteren Ende“ des Arbeitsmarktes eine Nachfrage nach Arbeitskräften mit sehr kurzen Beschäftigungsverhältnissen existiert (Beikler 2013). Die klassische Erwerbsbiografie in diesem unteren Arbeitsmarktsegment verläuft meistens so: Arbeitslosigkeit, Leiharbeit, erneute Arbeitslosigkeit.

Fast 50 Prozent der Leiharbeiter sind in der Produktion, Fertigung oder in der Rohstoffgewinnung beschäftigt. Leiharbeit wird primär von Männern ausgeübt, der Frauenanteil liegt bei „lediglich“ 29 Prozent. Mehr als drei von fünf Leiharbeitern hatten zuvor keine Beschäftigung, bei

---

<sup>6</sup> Die 18-Monats-Begrenzung im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU trifft somit nur die wenigsten Leiharbeiter.

47 Prozent lag die Beschäftigung maximal ein Jahr zurück. Das Entgeltniveau von Leiharbeitern liegt zumeist deutlich unter jenem der Stammbesellschaft (ebenda).

In den vergangenen beiden Jahren wurden umfassende Reregulierungsprozesse bei der Arbeitnehmerüberlassung eingeleitet. Im Jahre 2011 wurde gesetzlich das Verbot festgeschrieben, ehemalige Arbeitnehmer bis zu sechs Monate nach ihrer Entlassung zu verschlechterten Konditionen als Leiharbeitnehmer wieder einzustellen (sog. Drehtürklausel). Seit 2012 gilt für die gesamte Branche ein gesetzlicher Mindestlohn. Die Entgelte in der Zeitarbeit steigen zum 1. Januar 2014 um 3,8 Prozent im Westen und 4,8 Prozent im Osten. Für die unterste Entgeltgruppe bedeutet das Stundenlöhne von mindestens 8,50 Euro im Westen. Im Osten sind es 7,86 Euro. Bis zum Jahr 2016 soll der Mindestlohn schrittweise auf 9 Euro im Westen und 8,50 Euro im Osten steigen<sup>7</sup>, die Differenz zwischen alten und neuen Bundesländern bleibt somit vorerst bestehen.

Die Zuschläge für Zeitarbeiter in der Metall- und Chemieindustrie müssen für Zeitarbeiter gezahlt werden, die länger als sechs Wochen in einem Betrieb tätig sind. Nach einem sechswöchigen Einsatz in einem Betrieb ist einmalig ein Zuschlag um 15 Prozent vorgesehen. Dieser Branchenzuschlag steigt mit zunehmender Einsatzzeit an und erreicht nach 9 Monaten 50 Prozent. Wer bislang 10,22 Euro verdient hat, erhält nach neun Monaten 15,33 Euro.

Seit Juli des Jahres 2013 wird es ferner durch ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts schwieriger, Festangestellte durch Leiharbeiter zu ersetzen. Der Betriebsrat des Entleihbetriebs darf seine Zustimmung zum Einsatz von Leiharbeitnehmern verweigern, wenn diese dort nicht nur vorübergehend eingesetzt werden sollen. Zwar steht die Spezifizierung des Begriffs „vorübergehend“ noch aus, jedoch dürfte es in Zukunft schwieriger werden, Leiharbeiter dauerhaft im selben Unternehmen zu beschäftigen. Allerdings ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass, wie bereits dargestellt, eine Beschäftigungsdauer von mehr als 3 Monaten nur bei einem kleinen Teil der Leiharbeiter gegeben ist.

Im Zuge der Expertenbefragung wurde auf der Basis der skizzierten Gesetzesänderungen der letzten beiden Jahre folgende These in den Raum gestellt: Da Leiharbeiter in Deutschland schrittweise bessergestellt und vor allem teurer werden, weichen die Unternehmer immer öfter auf Werkverträge aus. Wird das Kostenargument beim Personaleinsatz als ein wichtiges Kriterium erachtet, entbehrt diese These nicht einer gewissen Logik. Auch gibt es in jüngster Zeit deut-

---

<sup>7</sup> Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen kündigte an, dass die neuen Mindestlöhne umgehend für allgemeinverbindlich erklärt werden sollen, damit alle Beschäftigten der Zeitarbeitsbranche von dem Aufschlag profitieren können.

liche Anzeichen, „dass die Zeitarbeit bundesweit, also auch im Saarland ihren ‘peak’ überschritten hat. Die Branche wird sich eher professionalisieren, was von den seriösen Zeitarbeitsfirmen absolut gewünscht ist. Der Wildwuchs in unserer Branche nach den Hartz-Reformen ist vorbei. In Zukunft wird es eher um Quantität als um Qualität gehen. Und das ist auch gut so“ (Saarländischer Zeitarbeitsunternehmer).

Sell (2013) beschreibt die Entwicklungen der jüngsten Zeit bei der Leiharbeit treffend: „So gesehen kann man zusammenfassend bilanzieren, dass die Leiharbeit in jüngerer Zeit erheblich reguliert worden ist – auf alle Fälle ist sie für die Entleiher erheblich teurer geworden als früher“. Am unteren Ende der Lohnskala hat sich somit ein Flexibilisierungsinstrument zumindest in Relation zur vorher gegebenen Situation verteuert. Sicherlich gibt es in den Personalabteilungen der Unternehmen, denen die jüngsten Tarifabschlüsse zur Gleichbezahlung von Leiharbeitern und Stammkräften zu hoch sind, Überlegungen, das Fremdpersonal zu den bisherigen Löhnen unter dem juristischen Konstrukt des Werkvertrags weiterarbeiten zu lassen. Betrachtet man die statistisch nachgewiesenen kurzen Beschäftigungszeiten der Leiharbeiter und Werkvertrager, so ist davon auszugehen, dass aus der Verteuerung der Arbeitnehmerüberlassung eine Tendenz resultiert, Fremdarbeiter über Werkverträge zu rekrutieren.

Auch im Saarland ist die Zeitarbeit von einer kurzen Beschäftigungsdauer geprägt, wie eine Analyse der BA zur Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse auf der Basis der Zahlen des zweiten Quartals 2012 verdeutlicht (vgl. folgende Tabelle).

**Tabelle 2:** Beendete Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern nach Dauer des Arbeitsverhältnisses im Saarland (1. Halbjahr 2012)

Insgesamt Arbeits- verhältnisse	Veränderung gegenüber Vorjahr (in %)	davon:		
		unter 1 Woche	1 Woche bis unter 3 Monate	3 Monate und mehr
13.130	-7,8	3.073	6.089	3.968

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2013).

Der Anteil der Beschäftigten in Leiharbeit pendelt an der Saar zwischen 2,5 und 3 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ist damit nahezu identisch mit dem Anteil der

Arbeitnehmerüberlassung auf Bundesebene. Laut Statistik der BA waren im Juni 2012<sup>8</sup> 11.438 Personen im Saarland als Leiharbeiter beschäftigt, was einem Rückgang von 3,7 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr entsprach (Bundesagentur für Arbeit 2013). Die Zeitarbeit spielt an der Saar inzwischen eine wesentliche Rolle innerhalb der Bewältigung der Beschäftigungszyklen. Dass die Konjunktur in 2013 an der Saar schwächer verlief als anderswo, sieht man auch an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Sie war im April 2013 um 1.000 Personen auf 362.900 gesunken. Damit ist das Saarland das einzige Bundesland mit sinkender Beschäftigtenzahl. Im Sommer 2013 existierten noch 8.200 Leiharbeitsverhältnisse im Saarland. Im Winter 2012/2013 waren es noch mehr als 10.000 (Saarbrücker Zeitung vom 10.08.2013).

Für die Werkvertragsvergabepraxis sind aus saarländischer Perspektive drei wesentliche Punkte festzuhalten: Es besteht auch im Saarland eine Nachfrage nach sehr kurzen Arbeitsverhältnissen am unteren Ende des Arbeitsmarktes (1). Politische Initiativen, wie sie landespolitisch erwogen wurden, die darauf hinauslaufen, dass die Arbeitnehmer nach drei Monaten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen werden (Hartmann 2012) (2), laufen für einen Großteil dieser Beschäftigungsverhältnisse am unteren Ende des Arbeitsmarkts ins Leere und tragen für den überwiegenden Anteil dieser Beschäftigten nicht dazu bei, ihre dauerhaft prekäre Situation (am Arbeitsmarkt) zu verbessern. Dies gilt auch für die Beobachtungen im Rahmen dieser Untersuchung mit dem spezifischeren Fokus der Werkverträge. Die Werkvertrager, vor allem im Baugewerbe, in der Fleischwirtschaft und im Handel, waren und wurden nach Angaben der Interviewpartner oftmals nur mehrere Wochen oder Monate auf derselben Baustelle bzw. im selben Unternehmen eingesetzt. Letztlich (3) zeigen die jüngsten Zahlen, dass die Zeitarbeit an der Saar ihren Zenit im Zusammenhang mit den jüngsten Gesetzesänderungen überschritten haben dürfte.<sup>9</sup>

## 6. Die Fleischwirtschaft

Die Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft werden sowohl in den Medien als auch in der Öffentlichkeit am engsten mit der Werkvertragsproblematik in Verbindung gebracht. Im Fokus stehen dabei insbesondere die – vor allem aus Osteuropa – entsandten Arbeitnehmer. Vergleichbar mit der Bauindustrie ist die Branche durch starke ökonomische Internationalisierungs-

---

<sup>8</sup> Neuere Zahlen lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung nicht vor.

<sup>9</sup> Dass diese Entwicklung bereits länger anhält, lässt sich am Lageindikator für die Zeitarbeit der IHK-Saar ablesen, an dem sich 50 Unternehmen mit rund 7.400 Beschäftigten beteiligen, der ebenfalls seit Ende 2012 eine fallende Tendenz aufweist (Saarwirtschaft 2013).

tendenzen gekennzeichnet. Allerdings mit einem fundamentalen Unterschied: Während der ökonomische Internationalisierungsdruck im Baugewerbe sich primär aus den veränderten gesetzgeberischen Entwicklungen aus Brüssel und deren Umsetzung vor Ort ergibt, wird der ökonomische Internationalisierungsdruck in der Fleischwirtschaft im Kern aus Deutschland heraus erzeugt. Neben den Fleisch produzierenden Zentren in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen spielt auch das Saarland eine Rolle bei der Verbilligung der Fleischproduktion und der damit verbundenen „Lohndumping“-Politik in Europa. Die Werkverträge sind hier der entscheidende Bestandteil. Gemäß der eingangs vorgenommenen Typisierung handelt es sich hierbei primär um Werkverträge zwischen Unternehmen und Solo-Selbstständigen, allerdings nicht nur um Werkverträge mit inländischen Unternehmen, sondern auch um Werkverträge mit ausländischen Subunternehmen bzw. Solo-Selbstständigen. Eine weitere Variante mit einem „zwischen geschalteten“ Akteur besteht darin, dass ein Werkvertrag an ein inländisches Personalunternehmen vergeben wird, das dann wiederum einen Werkvertrag an ein ausländisches Unternehmen „überträgt“. Diese Problematik der Subunternehmerketten ist in der Fleischindustrie und noch stärker in der Bauwirtschaft anzutreffen.<sup>10</sup>

Die saarländischen Betriebe, maßgeblich die großen drei am Saarbrücker „Lyoner-Ring“, sind hier in einer ambivalenten Situation. Primär stehen sie in Konkurrenz zu den großen fleischverarbeitenden Unternehmen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Im Falle der Firma AAA wurde die Kostensenkungsstrategie im Zusammenhang mit der Belieferung eines bundesweiten Discounters aus dem Saarland heraus verstärkt. Die Branche ist generell durch die Zunahme von Niedriglöhnen in Deutschland auf der einen Seite und dem im internationalen Vergleich in Deutschland einmaligen Wettbewerb der Lebensmitteldiscounter einem außergewöhnlich hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Die Fleischindustrie ist gleich auf mehrere Weise im unteren Lohnbereich ungeschützt. Es existiert kein Mindestlohn, die Fleisch produzierende Branche wurde nicht ins Arbeitnehmerentendengesetz aufgenommen und es existieren (bislang) keine Tarifstrukturen, die eine Allgemeinverbindlichkeitsregulierung möglich machen. Diese ungeschützte tarifpolitische Situation fungiert als Einfallstor für die darzustellende Werkvertragsproblematik in diesem Bereich.

---

<sup>10</sup> Diese Ketten von Subunternehmen sind bislang rechtlich zulässig und stellen somit keine Scheinwerkverträge dar.

## 6.1 Entwicklungstendenzen in der bundesrepublikanischen Fleischwirtschaft

Bereits in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends galt die Schlachthof-Branche in der Bundesrepublik in den Nachbarstaaten als „Billiglohn-Land“. So sind in den letzten ein bis zwei Dekaden offenbar viele sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze an deutschen Schlachthöfen vernichtet und in Werkvertragsverhältnisse umgewandelt worden. In der Fleischbranche ist es seit Jahren gängige Praxis, die Stammbegschaft abzubauen und durch Werkvertragsarbeitnehmer zu ersetzen. Dies hat auch mit den spezifischen Produktionsbedingungen in der Schlachtindustrie zu tun, die durch besonders kleinteilige Arbeitsprozesse charakterisiert sind. In den Schlachthöfen ist es üblich, dass ein Arbeiter über Jahre den gleichen Arbeitsschritt ausführt. Bei der Werkvertragsvergabe stellt der Schlachthof keine eigenen Arbeiter an, sondern vergibt ein „Werk“, etwa die Zerlegung von einer Million Schweinen, an ein fremdes Unternehmen. Die Arbeiter werden nicht von den Schlacht- oder Verarbeitungsunternehmen angestellt, sondern über Werkverträge bei Subunternehmen. Ihre Arbeitgeber bzw. die Vermittlungsagenturen sind oft in Ungarn, Rumänien oder Bulgarien registriert.

Mit dieser Kostensenkungsstrategie verschaffen sich manche deutsche Fleischproduzenten einen Wettbewerbsvorteil, nicht nur gegenüber anderen einheimischen Betrieben, sondern auch gegenüber Unternehmen aus den Nachbarstaaten. Exemplarisch lässt sich diese Entwicklung bei der Schlachtung von Schweinen skizzieren. Innerhalb einer Dekade ist Deutschland von einem herausragenden Importeur zum dominierenden Exporteur von Schweinefleisch geworden. Die Eigenbedarfsdeckung hat sich seit dem Jahr 2000 von 80 Prozent zu 120 Prozent „verschoben“ (Maiweg 2012). Laut einer aktuellen Antwort des Bundeslandwirtschaftsministeriums auf eine Grünen-Anfrage wurden im vergangenen Jahr allein mehr als 4,6 Millionen Schlachtschweine aus anderen EU-Ländern nach Deutschland importiert, dies ist mehr als die Hälfte der europaweit gehandelten Schweine. Größter Versender sind die Niederlande, das wichtigste Importland ist Deutschland (Deutscher Bundestag 2013b).

Die Schlachthöfe weisen vergleichbare Strukturen bei der Nutzung von Werkverträgen auf. Sie zahlen eine Summe X an den Subunternehmer, der die Arbeiter entsendet. Diese Summe X ist in der Regel wesentlich geringer als die der Leistung entsprechenden Lohnkosten für die Stammbegschaft. Rumänen und andere Osteuropäer arbeiten hier im Auftrag von Subunternehmen und nicht direkt für den Fleischproduzenten. Sie verfügen über einen Arbeitsvertrag von einer Firma in ihren Heimatländern. Das kann eine Schlachtereie sein, oft sind es nach Einschätzung von Ex-

perten nur Scheinfirmen. In Rumänien z.B. bezahlen sie auch Kranken- und Sozialversicherung. Der Lohn beträgt dort oft nur 90 Cent/Stunde oder 170 Euro/Monat, das ist zugleich der vereinbarte Mindestlohn in Rumänien. Etwas besser werden zumeist Leiharbeiter aus Polen und Tschechien bezahlt, die auf dem Arbeitsmarkt unter die EU-Freizügigkeit fallen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit zählt zu den vier fundamentalen Grundfreiheiten der EU. Sie erlaubt jedem EU-Bürger in anderen Mitgliedstaaten einen Arbeitsplatz frei zu wählen und zu den gleichen Bedingungen wie deren eigene Bürgerinnen und Bürger zu arbeiten.<sup>11</sup>

Je nach Branche existieren Outsourcing-Wellen, die bestimmte Branchen und Bereiche erfassen. Während es z.B. in der Getränkeindustrie die Flaschensortierung ist, bei den Bäckereien die Kommissionierung und Belieferung der Filialen, ist es bei der Fleischindustrie das Schlachten und das Zerlegen.

„Allerdings lässt sich in der Praxis die saubere Trennung der einzelnen Arbeitsschritte nicht immer so genau auseinanderhalten. Gerade, wenn man vom Endprodukt her denkt. Da muss das ganze Zeug in der Firma hin- und hergefahren werden, damit das am Ende wieder alles zusammenpasst. Um das zu koordinieren, da sind viele Einzelabsprachen nötig, die dann auch in die einzelnen Produktionsprozesse eingreifen, bzw. entschieden wird, wann, was und wie gemacht wird“ (Betriebsrat eines saarländischen Fleischunternehmens).

Die Zentren der Fleischindustrie im Norden Deutschlands oder in Nordrhein-Westfalen haben auch deswegen einen wirtschaftlichen Aufschwung hinter sich, weil diese Unternehmen niedrigere Löhne zahlen können als in den Nachbarländern. Damit geht eine Verlagerung der Produktion von Unternehmen der Fleischwirtschaft nach Deutschland einher. So wuchs in den vergangenen Jahren das dänische Unternehmen BBB auch deswegen in Deutschland stark und wurde zum viertgrößten Schlachtkonzern, weil es in Dänemark allen Angestellten einen Mindestlohn zahlen muss. Deutschland profitiert als Standort für die Schlachthöfe von der ökonomischen Internationalisierung im doppelten Sinne: Zum einen von den Mindestlöhnen der Nachbarländer und zum anderen gleichzeitig von den osteuropäischen Billigarbeitern.

Die Situation ist je nach Unternehmen sehr unterschiedlich. Auffällig ist, dass besonders die großen Unternehmen massiv mit Werkverträgen arbeiten und somit den Marktdruck erzeugen. Die vier großen Fleischproduzenten Deutschlands beherrschen z.B. 60 Prozent des Schweinemarkts.

---

<sup>11</sup> Vgl. für den bislang bestehenden Unterschied zwischen Personen, die bereits unter die Arbeitnehmerfreizügigkeit fallen und Personen aus Ländern für die dies bislang noch nicht der Fall war, den Abschnitt 6.4.

Die Exportquoten der Top 4 (CCCC, EEE, DDD und BBB) liegen bei über 50 Prozent. Außer bei BBB (50 Prozent) werden in den anderen drei Großen nur 10 bis 15 Prozent eigene Arbeitnehmer beschäftigt. Jeder zweite Arbeiter von CCC, dem größten Schlachtkonzern, ist nach Angaben des Unternehmens über einen Werkvertrag mit Subunternehmen angestellt. Bei BBB sind es sogar 75 Prozent: „Bei durchschnittlich 8 bis 8,50 Euro liegen die Löhne, teilte CCC mit, zwischen „13 und 15 Euro pro Stunde“ zahle BBB den Subunternehmen – „wie viele diese an die Arbeiter weiterreichten, sei deren Sache“ (Grossrath 2013). In diesen vier größten Schlachtunternehmen werden jährliche Umsätze von einer bis zu 5 Milliarden Euro erzielt (Maiweg 2012).<sup>12</sup>

## 6.2 Die Situation im Saarland

Am Saarbrücker „Lyoner Ring“ lässt sich in drei Unternehmen die Situation der Fleischindustrie auf engstem Raum, quasi in einer Laborsituation, betrachten. Nach Angaben der NGG Saar arbeiten rund 1.500 Menschen in der saarländischen Fleischindustrie. Derzeit seien in der Branche rund 250 Werkvertragsmitarbeiter beschäftigt. Während eines der Unternehmen eine massive Niedriglohnstrategie fuhr, ein Unternehmen mit einem hohen Anteil von Werkvertragsarbeitnehmern bei einem ungefähr gleich hohen Anteil von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeitet und so de facto zwischen den beiden „best- und worst-practice-Beispielen“ eine mittlere Position einnimmt, beschränkt sich das dritte Unternehmen ausschließlich auf Qualitätserzeugung zu etwas höheren Preisen. In letzterem Unternehmen werden ausschließlich in Spitzenzeiten ca. 6 Werkvertragsarbeitnehmer zur Produktion von Rouladen eingesetzt.

Zusätzlichen Druck übt nach Meinung von Wettbewerbsexperten der Lebensmitteleinzelhandel auch im Saarland aus. Die Discounter-Ketten liefern sich beim Kampf um die Verbrauchergunst oft einen scharfen Wettbewerb. Für die Fleisch- und Wurstindustrie gilt dies in verstärktem Maße, da Wurst- und Fleischwaren seitens der Discounter oftmals unter dem Einkaufspreis in den

---

<sup>12</sup> Wie bereits in der statistischen Diskussion aufgezeigt, mangelt es auch in der Fleisch verarbeitenden Industrie an seriösem Zahlenmaterial über die Werkverträge. Auf eine Anfrage der Grünen antwortete die Bundesregierung, dass Statistiken zu Beschäftigten, die im Rahmen von Werkverträgen in der Schlachtbranche arbeiten, nicht vorliegen (Deutscher Bundestag 2013b). Die Gewerkschaft Nahrung-, Genuss-, Gaststätten (NGG) hat in einer Befragung von 371 Betriebsräten den Umfang von Leiharbeit und Werkverträgen in ihrem Zuständigkeitsbereich ermittelt. Demnach sind gut 13 Prozent der Beschäftigten in der Ernährungsindustrie entweder als Leiharbeiter oder Werkvertragsbeschäftigte tätig. Dabei betrug der Anteil der Werkvertragsbeschäftigten 7,8 Prozent und der Anteil der Leiharbeiter 5,3 Prozent. Die NGG weist darauf hin, dass auf einigen Schlachthöfen inzwischen 90 Prozent der Beschäftigten werkvertragsbeschäftigt sind und nur noch 10 Prozent Stammbeschäftigte. Die Zahlen unterscheiden sich also stark von Betrieb zu Betrieb. Bei der Befragung der NGG wurde festgestellt, dass die Lohndifferenz zu den Stammbeschäftigten bis zu 10 Euro betragen kann. Die durchschnittliche Lohndifferenz der Werkvertragsbeschäftigten, deren Löhne ermittelt werden konnten, lag bei 5,84 Euro. Damit liegt das Lohnniveau noch niedriger als bei den Beschäftigten der Leiharbeit, wo bereits eine hohe Lohndifferenz zu den Stammbeschäftigten besteht (DGB 2013). Andere Quellen (Badische Zeitung 2013) gehen von 80.000 Beschäftigten in der Fleischbranche und etlichen Tausend Werkvertragsmitarbeitern aus.

Läden angeboten werden, um speziell mit diesen Produkten Kunden anzuziehen. Gerade im Saarland erfreuen sich Fleisch- und Wurstwaren einer großen Beliebtheit. Diese Preispolitik wird an die Fleisch verarbeitende Industrie weitergegeben und verstärkt den ohnehin schon starken Preiskampf zusätzlich. In Zusammenhang mit gestiegenen Rohstoffpreisen geriet das Unternehmen AAA, das an drei Standorten im Saarland, in Brandenburg und in Polen etwa 600 Arbeitskräfte beschäftigt, im Jahre 2011 in Zahlungsschwierigkeiten. So belieferte der saarländische Wursthersteller AAA den Discounter EEE mit einem Billigprodukt. In der Aussicht auf eine dauerhafte, für das Unternehmen quantitativ bedeutende Abnahme durch den Lebensmitteldiscounter, vereinbarten AAA und EEE einen festen Abnahmepreis. Durch den Anstieg der Rohstoffpreise produzierte AAA somit Produkte teurer als zum vereinbarten Abnahmepreis.

AAA ist ein exemplarisches Beispiel für den Einsatz von Werkverträgen mit ausländischen Arbeitnehmern in der fleischverarbeitenden Branche in der Bundesrepublik. Das Unternehmen entschied sich für eine Preis- und Lohnsenkungsstrategie mit dem wesentlichen Instrumentarium des Einsatzes von osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmern. Mit dem Einsatz von kostengünstigeren Arbeitnehmern sollten über Billigprodukte größere Marktanteile erschlossen werden. Viele der regulär Beschäftigten wurden entlassen, um sie durch Beschäftigte mit Werkverträgen zu ersetzen. Exakt mit dem Schichtwechsel, als für 102 Beschäftigte des Wurstherstellers AAA der letzte Arbeitstag zu Ende ging, wurden sie durch osteuropäische Werkvertragsarbeiter ersetzt.

Auch bei AAA war eine ganze Kette von Subunternehmen bei der Rekrutierung der Werkvertragsarbeitnehmer beteiligt. Nachdem der Werkvertrag zwischen der Firma AAA und der Personalleasingfirma HHH wegen Differenzen über die vereinbarten Zahlungen an die Werkvertragsmitarbeiter gekündigt wurde, erhielten die osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmer kein Geld. An die Personaldienstleistungsfirma HHH mit Sitz in Hamm sind die Mitarbeiter offenbar über einen Vermittler aus Warschau gekommen. Die Bezahlung der Werkvertragsmitarbeiter erfolgte jedoch nicht über die Firma in Hamm, sondern über Vertragspartner in mehreren osteuropäischen Ländern, die ebenfalls an der Rekrutierung der Werkvertragsarbeiter beteiligt waren. Am Ende waren die Geldströme nicht mehr nachzuvollziehen. Der Personaldienstleister über den 30 Arbeiter aus Osteuropa beschäftigt waren, kam nicht mehr für die Löhne auf.

Wenige Wochen nach der „AAA Feine Fleisch- und Wurstwaren GmbH“ hat im Herbst 2013 auch deren Muttergesellschaft, aaa Zahlungsunfähigkeit beim Amtsgericht Saarbrücken angemeldet. Bei AAA selbst sind verschiedene Interessenten vorstellig geworden. Offensichtlich scheint bei

den anderen Unternehmen zumindest an manchen Fachkräften Interesse zu bestehen, insofern macht die Einrichtung eines Beschäftigungspools am „Lyoner-Ring“, wie von den Gewerkschaften gefordert, durchaus Sinn. Für die Mitarbeiter des insolventen Unternehmens AAA waren bereits im Januar 2013 Manteltarif-Vereinbarungen mit wesentlichen Verbesserungen in der Bezahlung erreicht worden. Diese Tarifverträge wirken auch in einer Insolvenz nach und gelten nach der Übernahme durch einen neuen Eigentümer für die Dauer eines Jahres weiter. Ende 2013 wurde AAA schließlich vom Konkurrenz-Unternehmen III aus Überherrn übernommen, der die Produktion langfristig nach Überherrn verlegen wird. Langfristig sollen 130 der 215 AAA Mitarbeiter dort übernommen werden.

Der nicht tarifgebundenen Firma KKK (400 Mitarbeiter) bietet die NGG seit zwei Jahren erfolglos eine Zusammenarbeit an. KKK hat sich innerhalb seiner Beschäftigungsstruktur für eine Mischung aus Beschäftigten mit Werkverträgen und Stammbeschäftigten entschieden. Die NGG-Saar schätzt, dass bis zu 200 Beschäftigte mit Werkverträgen bei KKK arbeiten, während aber nach wie vor ein großer Teil der Beschäftigten mit Festanstellungsverträgen ausgestattet ist. KKK nimmt, wie bereits eingangs erwähnt, eine mittlere Position bei der Qualität der Beschäftigtenstruktur der drei Unternehmen am „Lyoner Ring“ ein. Während AAA überwiegend mit Werkvertragsbeschäftigten arbeitet, KKK eine Mischstrategie fährt, setzt LLL nach wie vor auf seine Stammbeschäftigten. Bei LLL gilt schon seit 15 Jahren ein Haustarif mit der Gewerkschaft NGG. Dieser beginnt mit 8,67 Euro für einfache Tätigkeiten. Ein Metzger bei LLL kommt im Schnitt auf 11,70 Euro, während die meisten Konkurrenten weniger zahlen. Bei LLL handelt es sich somit um das Positivbeispiel der Produktion von Fleischwaren im Saarland, in dem unter Hinzunahme des Betriebsrats auf eine Qualitätsstrategie mit entsprechenden Löhnen und etwas höheren Preisen gesetzt wurde. Es ist bemerkenswert, dass sich diese Strategie, zumindest bislang, als die erfolgreichste erwiesen hat, während AAA nun erneut Insolvenz anmelden musste.

### **6.3 Tarifliche Situation in der Fleischbranche**

Bereits seit dem Jahre 2000 fordert die NGG einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn, von dem auch die Arbeitnehmer in der Fleischindustrie profitieren sollten. Die NGG beabsichtigt, dass im Interesse aller Beschäftigten, ausdrücklich auch derer mit Werkverträgen, Verhandlungen aufgenommen werden, um Mindeststandards, wie einen Einstiegslohn von 8,50 Euro in der Branche zu regeln. Ziel der Gewerkschaft ist es, erstmals einen Tarifvertrag durchzusetzen, in dem neben einem Mindestlohn auch die grundlegenden Arbeitsbedingungen in Fleischbetrieben

festgelegt sind. Ein Branchen-Mindestlohn schien bis vor kurzem nicht möglich, da es keinen Arbeitgeberverband gab, der auch die großen Schlachthöfe vertritt und mit dem die Gewerkschaft einen Branchen-Mindestlohn hätte aushandeln können. Exakt an dieser Situation scheint sich jedoch seit dem Herbst 2013 etwas zu ändern. Die Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG) bemüht sich seit einiger Zeit um den Zusammenschluss der Unternehmen. Die Schaffung eines Tarifverbundes der großen Schlachthöfe und Fleischverarbeitungsbetriebe ist in realistische Reichweite gerückt. Darin sollen Schlachthöfe für Schweine und Rinder, Geflügelschlachtereien und Verarbeitungsbetriebe wie Wurstfabriken vertreten sein. Der Tarifverbund soll dann mit der Gewerkschaft einen Mindestlohn für die gesamte Fleischbranche aushandeln. Allerdings sind diese Verhandlungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt wieder ins Stocken geraten, da die Fleischindustrie einen sofortigen Mindestlohn von 8,50 Euro für Ostdeutschland ablehnt und eine stufenweise Einführung des Mindestlohns fordert. Zu großen finanziellen Belastungen für die Fleischbetriebe würde ein Mindestlohn von 8,50 Euro nach Einschätzungen von Vertretern der Fleischindustrie in Westdeutschland nicht führen. Die meisten der Beschäftigten der Unternehmen und die etlichen tausend Werkvertragsarbeiter erhalten nach deren Darstellung zufolge in der Regel (offiziell) 7,50 Euro Stundenlohn (Badische Zeitung 2013). Die Frage ist dabei nur, inwieweit dabei die Anteile der Subunternehmer miteingerechnet sind.

Die Gewerkschaft versucht ihrerseits, den Konstituierungsprozess zu einem funktionierenden Tarifkartell zu unterstützen. Sie hat im Sommer des Jahres 2013 die 50 größten Schlachthöfe und Verarbeitungsbetriebe der Fleischindustrie und des Fleischerhandwerks angeschrieben, um gemeinsam einen Antrag zur Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmerentsendegesetz zu stellen, der dann als allgemeinverbindlich erklärt werden soll. Gleichzeitig wurden die Unternehmen aufgefordert, einen Tarifvertrag mit einem Einstiegslohn von mindestens 8,50 Euro mit der NGG abzuschließen. Auch von politischer Seite wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Fleischindustrie rasch einen Mindestlohntarifvertrag aushandeln soll. Dabei sollte nicht nur der Lohn festgeschrieben werden, sondern es sollten auch Regelungen rund um Transport, Arbeitskleidung und Unterkunft vereinbart werden. In einem zweiten Schritt ist es dann notwendig eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung des angestrebten Mindestlohntarifvertrages nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz einzusetzen. Dies bedeutet, dass dann auch Arbeitnehmer aus dem Ausland unter diesem Schutzschirm stehen würden. Der Arbeitgeberverband (BDA) hat bereits

seine Bereitschaft zugesagt: Der Verband unterstützt die Bemühungen, einen branchenbezogenen Mindestlohn einzuführen, der auch ausländische Werkvertragsarbeitnehmer erfasst.<sup>13</sup>

## 6.4 Internationalisierungsprozesse und EU-Gesetzgebung

Die am Ende des vorangegangenen Abschnitts verwandten Begriffe, die sich in Zusammenhang mit den ökonomischen Internationalisierungsprozessen und deren Forcierung durch die europäische Gesetzgebung ergeben, bedürfen der Präzisierung. Zugleich wird damit die nachhaltige Bedeutung dieser beiden sich wechselseitig verstärkenden Entwicklungen bei der Werkvertragsvergabe, insbesondere in der Bau- und Fleischwirtschaft, auch im Saarland deutlich. Ohne diese Hinzunahme der internationalen Ebene ist die Werkvertragsvergabepraxis nicht zu verstehen und nur mittels dieser Vorgehensweise können wirksame politische Handlungsempfehlungen entwickelt werden.

Dabei bewegt sich die Werkvertragsvergabepraxis in einem Spannungsfeld zwischen den gesetzgeberischen Entwicklungen auf der Europäischen Ebene und Optionen einer nationalen Ausgestaltung, die im Vergleich zu anderen Staaten in der Bundesrepublik vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Kurz: Die Zunahme von Werkverträgen ist auch einem mangelnden politischen Willen der Strukturierung des Niedriglohnbereichs geschuldet. Zentral für die im Folgenden darzustellende internationale Ebene sind hierbei zwei Begriffe: Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit sowie deren nationale Umsetzung.

Seit Mai 2011 existiert für Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsländern Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien und Slowakei (EU-8-Staaten) die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sie können als Staatsbürger der aufgeführten Länder uneingeschränkt eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen. Für Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien (EU-2-Staaten) galten bis Dezember 2013 noch Einschränkungen. Zwar können sie auf der Grundlage der Personenfreizügigkeit nach Deutschland einreisen. Um eine Beschäftigung aufnehmen zu können, müssen sie jedoch bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung eine Arbeitsgenehmigung beantragen, die eine Vorrangprüfung durchführt.

Probleme bei der Werkvergabepraxis treten vor allem dann auf, wenn es sich nicht um eine Beschäftigung im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern aus der Dienstleistungsfreiheit

---

<sup>13</sup> Auch die großen Schlachtkonzerne wie die BBB und CCC sprechen sich inzwischen für einen Mindestlohn aus, jedoch löst dieser, wie wir noch genauer sehen werden, die Problematik des Lohndumpings durch Werkverträge, insbesondere bei jenen Werkverträgen, die im Zuge „internationaler Subunternehmerketten“ vergeben werden, nur teilweise.

handelt (Dälken 2012). Für alle EU-Mitgliedsstaaten gilt bereits seit Jahren die Dienstleistungsfreiheit, d.h. Unternehmer, Betriebe und Selbstständige aus den EU-Mitgliedsstaaten dürfen sich innerhalb des EU-Gebietes relativ frei bewegen und ihre Dienstleistungen in jedem anderen EU-Mitgliedsstaat anbieten. Dies kann zum Beispiel in Form grenzüberschreitender Leiharbeit geschehen oder wenn ein Unternehmen seine Beschäftigten im Rahmen eines Werkvertrags nach Deutschland entsendet. In der Regel müssen die Beschäftigten dann unter den Arbeitsbedingungen des Herkunftslandes arbeiten, denn entsandte Arbeitnehmer haben grundsätzlich ihren Arbeitsvertrag im Herkunftsland abgeschlossen und sind demnach auch arbeits- und sozialrechtlich an die Gesetze des Herkunftslandes gebunden. Das heißt, die Entlohnung orientiert sich in den meisten Branchen an den Lohnstrukturen des Herkunftslandes.

Für Deutschland bedeutet dies konkret, dass deutsche Firmen Werkverträge mit Subunternehmen aus osteuropäischen Mitgliedsstaaten für bestimmte Dienstleistungen abschließen können. Diese Subunternehmen rekrutieren für die Ausführung der Dienstleistungen ihr Personal über befristete Arbeitsverträge in ihren Heimatländern und somit auch zu den dort gültigen arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen und Lohnniveaus. Gerade osteuropäische Subunternehmen können wegen des enormen Preis- und Lohngefälles zwischen Ost- und Westeuropa ihre Dienstleistungen konkurrenzlos günstig auf dem hiesigen Markt anbieten. Voraussetzung ist, dass die Menschen nur vorübergehend für höchstens zwei Jahre entsandt werden. Außerdem müssen sie in ihrem Heimatland sozialversichert sein (Simantke/Mielke 2013). Von ebenso großer Bedeutung für die Werkvertragsdiskussion ist jedoch: Unabhängig davon können sie ein Gewerbe in Deutschland anmelden und einer selbstständigen Tätigkeit (zumeist in Form einer Solo-Selbstständigkeit) nachgehen.

Es bestehen auf nationaler Ebene jedoch Spielräume, diese international eingeleiteten Deregulierungsprozesse am Arbeitsmarkt zu gestalten. So gelten in der Bundesrepublik bestimmte Einschränkungen: Selbstständige und Betriebe aus Osteuropa können nicht ohne weiteres Dienstleistungen in den Berufen anbieten, für die in Deutschland ein Meistertitel vorgeschrieben ist. Ein weiterer Schutz ist das sog. Arbeitnehmer-Entsendegesetz: Dieses legt Mindeststandards für Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen fest. Grundsätzlich unterliegen die Arbeitnehmer, die von ausländischen Unternehmen zur vorübergehenden Durchführung von Dienstleistungen nach Deutschland entsandt werden, ihrem heimischen Arbeitsrecht. Damit wäre nach überwiegender Ansicht von Experten die Geltung inländischer allgemeinverbindlicher Tarifverträge ausgeschlos-

sen. Der Gesetzgeber hat versucht, die sich hieraus ergebenden Wettbewerbsnachteile durch die Einführung von Mindestarbeitsbedingungen für die entsandten Arbeitnehmer zu reduzieren. Die angeordnete international zwingende Wirkung von Mindestarbeitsbedingungen (und damit auch Mindestlöhnen) des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ermöglicht die Durchsetzung deutschen Rechts auch in den Arbeitsverhältnissen, die ansonsten ausländischem Recht unterliegen. Somit folgt dem Gesetz grundsätzlich das Arbeitsortprinzip, d.h. der Arbeitgeber ist verpflichtet, seinen Arbeitnehmern für die Dauer der Entsendung die am jeweiligen Beschäftigungsort maßgeblichen Arbeitsbedingungen zu gewähren (DGB-Bildungswerk 2012). Nachdem die Festschreibung zwingender Arbeitsbedingungen zunächst auf das Bauhauptgewerbe beschränkt war, erstreckt sich der Anwendungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nunmehr auf folgende Bereiche: Bauhauptgewerbe, Dachdeckerhandwerk, Elektrohandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Gebäudereinigung, Pflegebranche (Altenpflege und häusliche Krankenpflege), Bergbauspezialisten, Wäschereidienstleistungen, Abfallwirtschaft, Briefdienstleistungen und Sicherheitsdienstleistungen und die Aus- und Weiterbildung.

Allerdings bestehen in der Bundesrepublik nach wie vor zwei große „Leerstellen“, die einer Vergabe von Werkverträgen zu Dumping-Löhnen die Grundlage bieten: Erstens verfügen nicht alle Branchen über einen allgemeinverbindlichen<sup>14</sup> Tarifvertrag, was die zwingende Voraussetzung für die Aufnahme ins Arbeitnehmerentsendegesetz ist. Zum anderen können über die Option der (Solo-)Selbstständigkeit nach wie vor Werkverträge vergeben werden.<sup>15</sup>

Für die Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ist es unabdingbare Voraussetzung, dass die Arbeitsbedingungen in einem bundesweit einheitlichen Tarifvertrag festgeschrieben sind, d.h. der Tarifvertrag muss entweder allgemeinverbindlich oder von einer Rechtsordnung erfasst sein. Anders herum folgt daraus: Wenn eine Branche wie die Nahrungswirtschaft keinen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag und keinen Mindestlohn hat, dann sind auch keine Mindestbedingungen einzuhalten. Diese Schutzvorschriften treffen somit nicht für das fleischverarbeitende Gewerbe zu.

---

<sup>14</sup> Allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge gelten auch für solche Betriebe, die ursprünglich nicht tarifgebunden sind. Ziel einer AVE ist es, tarifgebundene Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor Lohndumping durch nicht tarifgebundene Betriebe zu schützen und allen Beschäftigten sozial angemessene Arbeitsbedingungen zu garantieren. Folgende Voraussetzungen müssen für eine AVE gegeben sein: 1. Antrag durch mindestens eine Tarifvertragspartei, 2. Tarifbindung von mindestens 50 Prozent der Arbeitnehmer der Branche, 3. Öffentliches Interesse an der AVE, 4. Mehrheitliche Zustimmung des Tarifausschusses, der sich aus jeweils drei Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammensetzt.

<sup>15</sup> Da die Solo-Selbstständigen, insbesondere im Baugewerbe, eine größere Rolle spielen, werden sie primär im nachfolgenden Kapitel abgehandelt.

Andere Länder verfahren hier anders bzw. bieten umfassenderen tariflichen Schutz: Jeder EU-Mitgliedsstaat hat die Möglichkeit, die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern ihrem Inhalt und Anwendungsbereich nach zu erweitern. Manche Mitgliedsstaaten haben dies zu weitreichenden Schutzregelungen genutzt. Einige Mitgliedsstaaten haben sogar alle für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge aus allen Branchen dem Anwendungsbereich der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern unterstellt. Das sind Belgien, Frankreich, Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien. Die Bundesrepublik praktiziert dies, wie oben aufgezeigt, nur für einige Branchen.

Dieser Rückstand zeigt, dass das deutsche Tarifsysteem insgesamt, geprägt vor allem von seinen regionalen oder bundesweit geltenden Branchentarifverträgen („Flächentarifverträge“), in einer tiefen Krise steckt. Die Gründe für die Erosion des Tarifsystems sind zweifelsohne vielfältigerer Natur: Sie haben ihren Ursprung in Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie z.B. der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse, dem schärferen Wettbewerb und dem generellen Rückgang gewerkschaftlicher Organisationsmacht. Allerdings sind vergleichbare Entwicklungen auch in anderen europäischen Ländern in Gang, ohne dass es zu einem ähnlichen Rückgang der Tarifbindung kommt. In Ländern wie Frankreich, Belgien oder den Niederlanden sorgt vor allem eine umfangreiche Nutzung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) dafür, dass zwischen 80 und 90 Prozent aller Beschäftigten durch Tarifverträge abgesichert sind (Bispinck 2013). Dies bedeutet, dass die Krise des deutschen Tarifsystems nicht zuletzt durch politische Entscheidungen forciert wird.

Die Folge dieser Politik sind Arbeitsplatzverluste in den anderen europäischen Ländern und zugleich ein „Outpricing“ der Unternehmen in Deutschland, die oftmals auf der Basis von Haustarifen höhere Löhne bezahlen. Belgien kündigte eine Anti-Dumping-Klage bei der EU-Kommission an. Nach Ansicht von Regierungsvertretern geraten belgische Schlachthöfe, die einen Mindestlohn von 12,88 Euro zahlen müssen, in Existenznot und hätten keine Chance, in diesem Wettbewerb zu bestehen. Sie kritisieren die gängige Praxis der deutschen Schlachtbranche, rumänische und andere osteuropäische Wanderarbeiter in den Schlachthäusern anzustellen und diese systematisch geringer als die übrigen Arbeiter zu entlohnen: „Dies widerspricht verschiedenen EU-Vorschriften und dem Vertrag von Lissabon“.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> So der belgische Wirtschaftsminister Johan Vande Lanotte in Leubecher (2013).

In Frankreich existiert in der Branche ebenfalls ein Mindestlohn von 9,43 Euro die Stunde. Auch die Franzosen beklagen eine Benachteiligung ihrer Fleischindustrie und einen massiven Arbeitsplatzverlust. Die EU-Kommission will das Thema zudem mit allen anderen Mitgliedsstaaten besprechen – in der Kommission zur Koordinierung der sozialen Sicherheitssysteme. Dieses Forum und die Entsenderichtlinie sollen eigentlich Lohn- und Sozialdumping in der Gemeinschaft verhindern. Bislang funktionieren aber die Kontrollen nicht optimal und die Reform der Richtlinie ist höchst umstritten. Die EU-Kommission prüft aktuell, ob die Praxis in deutschen Fleischbetrieben für sie einen Bruch des europäischen Rechts darstellt oder nicht (Ziedler und Eubel 2013).

Lassen sich die eben aufgezeigten Internationalisierungstendenzen auch in einer Zunahme von Beschäftigten aus diesen Ländern nachweisen? Die Osterweiterung und die 2011 vollzogene Aufhebung der Beschränkung für die EU-8-Staaten haben Deutschland selbst nach offizieller Zählweise eine deutliche Nettozuwanderung beschert und so letztlich insgesamt einen über anderthalb Dekaden anhaltenden Abwanderungstrend umgekehrt. Betrug die Nettozuwanderung im Jahr 2011 279.000 Personen (John 2013), so stieg sie im Jahr 2012 auf 369.000 Personen an. Zu den wichtigsten Herkunftsländern gehören Polen, Rumänien, Bulgarien und Ungarn. Trotz des positiven Trends liegt die Zuwanderung offiziell weiterhin im unteren Bereich der Prognosen, die vor dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen erstellt wurden.

Allerdings spiegeln die zur Verfügung stehenden statistischen Erhebungen die tatsächlichen Wanderungsbewegungen in ihrer realen Größe nur unzureichend wider (John 2013). Entsandte Beschäftigte, also Arbeitnehmer, die von einem ausländischen Unternehmen vorübergehend in Deutschland eingesetzt werden, sind aufgrund der in Deutschland fehlenden Meldepflicht statistisch nicht erfasst. Das Gleiche gilt für grenzüberschreitend gewerblich Tätige, grenzüberschreitende Werkvertragsarbeitnehmer sowie für grenzüberschreitende Leiharbeitnehmer. Dies ist für den hier zu betrachteten Zusammenhang der Werkverträge umso bedeutender, da es sich hierbei um Beschäftigungsformen handelt, in deren Rahmen Arbeitnehmer aus anderen Ländern meist kurz- oder mittelfristig in Deutschland tätig sind oder eingesetzt werden.

Zudem können die Bürger dieser Länder durch die Dienstleistungsfreiheit jederzeit in jedem Mitgliedsland als Selbstständige auftreten. Nach der Öffnung stieg die Zahl der registrierten Beschäftigten und Selbstständigen aus diesen Ländern stärker als die Zuwanderung. Die Bundesagentur für Arbeit interpretierte die Zahlen so, dass Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit in reguläre Arbeit umgewandelt werden konnte (Astheimer 2013). Dabei ist angesichts der in

den Entsendeländern herrschenden Lebensumstände auch in Zukunft von einer Zunahme der Wanderungsbewegungen auszugehen.

Ferner werden an dieser Stelle noch einmal die Probleme bei der Unterscheidung von Werkverträgen und Scheinwerkverträgen deutlich. In der Praxis äußerst schwierig gestaltet sich dabei die Klärung, in welchem Vertragsverhältnis die z.B. von den Kontrolleuren in deutschen Produktionsstätten angetroffenen Personen stehen: Handelt es sich um grenzüberschreitend entsandte Arbeitnehmer im Rahmen eines Werkvertrags, um grenzüberschreitend überlassene Leiharbeiternehmer oder um bei dem deutschen Schlachthof unmittelbar angestellte ausländische Arbeitnehmer? Handelt es sich um sog. Solo-Selbstständige, die als Unternehmer einen eigenen Werkvertrag mit dem deutschen Schlachthof geschlossen haben oder lediglich um Scheinselbstständige, die als Arbeitnehmer zu behandeln wären? All diese Entwicklungen zeigen, wie kompliziert es ist, die Werkverträge zu regulieren und zu kontrollieren:

„Das mit dem Mindestlohn ist ja schön und gut, aber das wird das Problem alleine nicht lösen. Also, wir handeln ja mit dem rumänischen Personaldienstleister zum Beispiel für X-Werkvertrager 30.000 Euro aus. Würde man das grob auf die Stunde berechnen, läge das bei 8 bis 9 Euro. Was dann bei denen ankommt, keine Ahnung, ich denke, sicher nicht viel. Man wird das Problem nur in den Griff bekommen, wenn man denen den Lohn bar auszahlt oder es den einzelnen Personen auf ihre Konten überweist“ (Betriebsrat eines saarländischen Fleischherstellers).

## 6.5 Handlungsempfehlungen

- Regional: Um auf Auftragsschwankungen und um auf den Personalbedarf in Spitzenzeiten reagieren zu können, schlägt die Gewerkschaft die Einrichtung eines Personenpools bei den drei großen Betrieben am „Lyoner-Ring“ vor.
- Die NGG fordert zusätzlich die Einrichtung eines Tarifausschusses, in dem neben Verbandsvertretern auch Gewerkschaften vertreten sind.
- Nur mit der Aufnahme der Fleischbranche in das Arbeitnehmerentsendegesetz und der Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit besteht die Möglichkeit, die Arbeits- und Lebensbedingungen von Werkvertragsbeschäftigten bundesweit mitzugestalten und zu verbessern. Würde in den entsprechenden Bereichen ein Mindestlohn festgelegt bzw. gäbe es einen allgemein gültigen gesetzlichen Mindestlohn oder vorhandene Tarifverträge, müssten diese vom Wirtschaftsministerium für allgemeinverbindlich erklärt werden. Wenn

damit beide Tarifparteien einverstanden wären, würde dies die Situation nachhaltig verbessern.

- Darüber hinaus ist zu überlegen, das Arbeitnehmerentsendegesetz für alle Branchen zu öffnen. Bisher kann es nur für Bereiche angewendet werden, die das Gesetz ausdrücklich nennt.
- Im Mittelpunkt steht die Forderung, das Fünfzig-Prozent-Quorum bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu senken und durch das neue Kriterium der Repräsentativität zu modifizieren. Dieses orientiert sich neben der Tarifbindung auch an der Bedeutung der Tarifvertragsparteien.
- Die Entsenderichtlinie sollte so modifiziert werden, dass sie auch die Interessen der Arbeitnehmer berücksichtigt. Es gilt das Sozialdumping mittels häufigerer Kontrollen, härteren Strafen bei Verstößen und klar definierten Haftungsregeln zu minimieren. Derzeit wird in Brüssel über die sog. Durchsetzungsrichtlinie, die bestimmte Aspekte der Entsendung klären soll, verhandelt.
- Für einige Fälle gilt derzeit die Generalunternehmerhaftung. Danach haftet letztlich der Generalunternehmer, wenn die Subunternehmer Lohn vorenthalten. Dies gilt allerdings nur für die Branchen, die im Arbeitnehmerentsendegesetz aufgenommen wurden. Hier kann die Ausweitung der Generalunternehmerhaftung auf alle Branchen dazu führen, dass die derzeit gängige Praxis, mit Hilfe von Subunternehmerketten Ansprüche zu unterlaufen, ins Leere geführt wird.
- Die Scheinselbstständigkeit sollte konsequenter verfolgt und unterbunden sowie die Kontrollen verstärkt werden. Dazu gehört die Stärkung der Betriebsprüfungen und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).
- In Zusammenarbeit mit Banken sollte nach Wegen gesucht werden, die Lohnüberweisungen an ausländische Werkvertragsarbeiter direkt auf in Deutschland angelegte Konten, die ausschließlich auf die Namen der Werkvertragsarbeitnehmer zugelassen sind, zu tätigen.

## 7. Die Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft ist traditionell eine Branche, die mit Schwarzarbeit und Niedriglöhnen zu kämpfen hat und zugleich durch eine immer höhere Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Gewerken gekennzeichnet ist. Dementsprechend ist es wenig überraschend, dass in der Bauwirtschaft Werkverträge eine lange Tradition haben. Bereits Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts veränderte die Werksvertragsvergabepraxis die Situation am Bau nachhaltig. Innerhalb dieses Zeitraums kam es zum Abschluss einiger Werkvertragsabkommen mit Ostblockstaaten und Jugoslawien. Nach dem Wegfall des Eisernen Vorhangs beschleunigte sich die Werkvertragsvergabe durch die Erneuerung der Werkvertragsabkommen mit allen heutigen neuen EU-Mitgliedsstaaten aus Mittel-/Osteuropa. Mehrere hunderttausend Beschäftigte aus diesen Ländern, aber auch aus z.B. Portugal und Griechenland, arbeiteten in Deutschland Anfang der 90er Jahre am Bau für den in ihrem Heimatland üblichen Lohn (Balan 2011). Parallel geriet die Bauwirtschaft in die Krise, was den Druck auf die einzelnen Unternehmen noch erhöhte.

1995 begann die Krise am Bau. Damals waren rund 1,4 Millionen Personen in Deutschland in der Bauwirtschaft beschäftigt, heute sind es nur noch 700.000. Die Reduktionsprozesse innerhalb der Branche und der steigende Druck auf die Unternehmen gingen mit einem Wildwuchs der Beschäftigungsformen einher. Erst nach massiven politischen Auseinandersetzungen kam es Mitte der 90er Jahre schließlich zu einer Neuorganisation der arbeitsrechtlichen Regelungen in der Bauwirtschaft durch das nationale Arbeitnehmerentsendegesetz, die europäische Entsenderichtlinie und die Baumindestlöhne.<sup>17</sup> Auf dem Bau ist Leiharbeit gesetzlich verboten und es gibt einen Mindestlohn von derzeit 10,25 Euro in Ostdeutschland und 11,05 Euro in Westdeutschland.<sup>18</sup> Die Bauwirtschaft spielt genau deshalb (auch) bei der branchenübergreifenden Vergabe von Werkverträgen eine so interessante Rolle, weil neben dem Verbot der Leiharbeit, seit Jahren gleich zwei, im Branchenvergleich sogar relativ hohe Mindestlöhne existieren. Wie passt all dies mit der Erfahrung zusammen, dass man auf nahezu jeder größeren Baustelle im Bundesgebiet vermehrt alle Nationen Südosteuropas antreffen kann, die zu deutlich niedrigeren Löhnen als die vereinbarten Mindestlöhne arbeiten? Dass man inländische Arbeiter, sofern es sich nicht um Poliere, Bauleiter und Ingenieure handelt, suchen muss? Und schließlich, dass die Bauwirtschaft so massiv von der Werkvertrags- und Lohnproblematik betroffen ist?

---

<sup>17</sup> Kritiker bemängeln jedoch, dass die vorhandenen Regelungen nur unzureichend kontrolliert wurden und werden bzw. keine effektiven Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

<sup>18</sup> Die Mindestlöhne werden ab 1. Januar 2014 angehoben (ML1 Ost: 10,50 €, ML 1 West: 11,10 €, ML 2 West: 13,95 €).

Der immer schärfere Preiswettbewerb in der Baubranche führte zu einer Konzentration der Unternehmen bei gleichzeitiger Ausdifferenzierung der Produktionsprozesse. Die Spezialisierungsprozesse gehen in der Bauwirtschaft mit einer veränderten Funktionalität der Großbetriebe einher. Auf Grund der europaweiten Konkurrenz der Bauunternehmen fungieren die deutschen Unternehmen heute größtenteils als Dienstleistungsunternehmen mit einer geringeren Anzahl an Kernpersonal. Obwohl bei öffentlichen Ausschreibungen i.d.R. nur deutsche Baufirmen an den Ausschreibungen partizipieren, übernehmen vor allem große Baukonzerne nur geringe Anteile an den letztendlich notwendigen Leistungen (Balan 2011). Sie schreiben selbst einen Großteil der Leistungen wiederum aus. Die Ausschreibung der Verträge gewinnt dann naturgemäß derjenige Nachunternehmer, der den günstigsten Preis anbieten kann. Dies sind zunehmend Betriebe aus Südosteuropa. Zudem ist die Bauwirtschaft oftmals auf einen flexiblen Arbeitseinsatz angewiesen. Nicht nur abhängig vom Wetter, sondern auch von der Vergabe von Großvorhaben benötigen Baufirmen oftmals größere flexible Arbeitskraftkontingente. Durch das Verbot der Leiharbeit und die vergleichsweise hohen Lohnkosten stellen die Werkverträge somit das entscheidende Flexibilisierungsinstrumentarium am Bau dar.

Die größeren Unternehmen fungieren als Planungs- und Verwaltungszentralen. Die wesentlichen Anteile der Wertschöpfung werden an kleinere Unternehmen vergeben, die oftmals mit Werkvertragsnehmern im Ausland zusammenarbeiten. Einfachgewerke werden hingegen unmittelbar an kleinere Baufirmen im In- und Ausland via Werkvertrag vergeben. In nicht wenigen Fällen wiederum werden einzelne Arbeiten immer weiter an andere Subunternehmer übertragen, so dass Subunternehmen von vier und mehr Werkvertragsfirmen kein Einzelfall sind. Die Personalauswahl bzw. die Verantwortung für den Umgang mit dem Personal liegt bei den jeweiligen Werkvertragsfirmen, was dazu führt, dass ein starker Lohndruck am unteren Ende der Wertschöpfungskette besteht. Dies ist fundamental dadurch bedingt, weil die ganzen „Zwischenunternehmen“ innerhalb dieser Wertschöpfungskette auch noch Gewinne realisieren müssen. Die Bauwirtschaft wurde regelrecht überlaufen von Arbeitnehmern, die per Werkvertrag auf die hiesigen Baustellen kommen und unter deutlich schlechteren Bedingungen als den ausgehandelten Mindestlöhnen arbeiten (Wiesenhügel 2013). Heute ist es der wirtschaftliche Druck in den jeweiligen Heimatländern, der die vorwiegend männlichen Beschäftigten in der Bauwirtschaft auf Arbeitswanderschaft gehen lässt. Die IG BAU schätzt, dass mehr als eine halbe Million von ihnen jährlich nach Deutschland kommt (Balan 2013).

## 7.1 Die spezifische Bedeutung der Sozialversicherungsbescheinigungen

Die Situation, dass einerseits die Baubranche im Unterschied zur Fleischwirtschaft ins Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen wurde und über Mindestlöhne verfügt, zugleich aber massive Probleme bei der Werkvertragsvergabe bestehen, lässt sich nur durch die detailliertere Schilderung von seit langem etablierten, administrativen Feinheiten in der Branche erklären.

Insgesamt scheint ein Kreativitätswettbewerb eingesetzt zu haben, wie man die bestehenden Mindestlohnregelungen umgehen kann. Da die Dienstleistungsfreiheit nicht für Arbeitnehmer gilt, sondern nur für Selbstständige und Unternehmen, ist die Anzahl von selbstständigen Handwerkern, die in Deutschland Dienstleistungen anbieten, massiv angestiegen. Sogar der Meisterzwang kann umgangen werden, indem ein Gewerbe ohne Meisterzwang (wie z.B. Fliesenleger) in Deutschland angemeldet und danach nach „angrenzenden“ Aufträgen gesucht wird.

Viele Arbeiter aus Südosteuropa werden in Formen der Scheinselbständigkeit gelockt. Sie werden oftmals mit Versprechungen von deutlich höheren Löhnen geködert, um in komplexen GbR-Strukturen zu arbeiten. Hierbei handelt es sich um Zusammenschlüsse mehrerer, in diesem Falle meist ausländischer Personen zu einer Gesellschaft durch einen Gesellschaftsvertrag. Diese Strukturen bzw. die Partizipation der beteiligten Wanderarbeiter zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind gerade für inländische Kontrollbehörden nicht immer einfach nachzuvollziehen. Diese GbRs sind das beliebteste Mittel, um die Mindestlohnregelungen in der Bauwirtschaft in Deutschland zu unterschreiten. Für die Baufirmen ist es attraktiver, die Arbeiter im Status der Selbstständigkeit anzuheuern, als sie direkt zum Mindestlohn einzustellen. Für die oftmals aus Rumänien oder Bulgarien stammenden Arbeiter ist dies eine risikoreiche Variante, da sie nicht nur über keine Sozialversicherung durch den Arbeitgeber verfügen, sondern sich zumeist in komplexen Zahlungs- und Lohnstrukturen verdingen, die über mehrere Subunternehmen abgewickelt werden. Profiteure dieses Systems sind jene Firmen, die so ihre Personalkosten drücken und die Konkurrenz mit deutlich niedrigeren Preisen unterbieten. Dabei sind nicht nur die einzelnen Konstruktionen zwischen den beteiligten Werkvertragsunternehmen schwer nachzuvollziehen. Auch innerhalb der GbR-Strukturen findet ein reger personeller Wechsel statt:

„Dann passiert Folgendes: Eine GmbH, deren Gesellschafter Bulgare ist, vermittelt einen Auftrag an die GbR. Zu der GbR gehören, sagen wir zum Beispiel 25 Männer, alle mit GbR-Vertrag. Jedes Mal, wenn ein Mann geht oder ein anderer kommt, wird der Vertrag erneuert“ (Vertreter der IG BAU).

Die Vergabepraxis der Werkverträge in der Bauwirtschaft ist ohne den gemeinsamen Binnenmarkt nicht denkbar. Die Möglichkeiten, die insbesondere die Entsenderichtlinie der EU bietet, gepaart mit der Rechtsprechung des EuGH, haben dieses Geschäftsmodell ermöglicht und geschützt. Der EuGH stellte fest, dass die Entsendebescheinigungen, die ein Mitgliedsstaat ausstellt, grundsätzlich vom Aufnahmestaat akzeptiert werden müssen. Damit ist insbesondere dem Zoll die Möglichkeit genommen, die Entsendungen wirksam zu überprüfen (Güster 2013).<sup>19</sup>

Eine herausragende Rolle spielen hierbei die Bescheinigungen zur Sozialversicherung. Der Entsendestaat muss bescheinigen, dass die entsandten Arbeitnehmer in der dortigen Sozialversicherung versichert sind (A1-Bescheinigung) (ebenda). Nach geltendem Unionsrecht dürfen die Behörden des Aufnahmestaates nicht (!) die mit einer A1-Bescheinigung nachgewiesene Sozialversicherungspflicht eines entsandten Arbeitnehmers überprüfen. Weil es nur eingeschränkte Möglichkeiten für übergreifende Kontrollinstanzen gibt und die Bescheinigungen zur Sozialversicherung (A1) nach Ausstellung eine absolute Wirkung entfalten, kommt es häufig vor, dass im Entsendeland keine Sozialabgaben abgeführt werden. Besteht der Verdacht, dass bei Ausstellung einer Entsendebescheinigung im Ausland beispielsweise das Ablöseverbot<sup>20</sup> nicht beachtet wurde, können deutsche Behörden ein Dialog- und Vermittlungsverfahren mit den zuständigen ausländischen Sozialversicherungsträgern einleiten, um diese zur Rücknahme zu Unrecht ausgestellter Entsendebescheinigungen zu bewegen (Deutscher Bundestag 2013a). Diese grenzüberschreitenden Maßnahmen sind jedoch alles andere als einfach zu realisieren. Hinzu kommt: Die Kontrollen gelten als extrem zeitaufwändig und kompliziert. Hunderttausende Betriebe wären zu inspizieren.

## 7.2 Die Situation im Saarland

Im Saarland dominiert in der Bauwirtschaft eine kleinbetriebliche Struktur von durchschnittlich fünf bis sechs Beschäftigten. Die Werkvertragsarbeitnehmer werden hauptsächlich bei großen Firmen eingesetzt, was bedeutet, dass damit der Preisdruck auf die traditionelle saarländische Bauwirtschaft weiter erhöht wird. Von den 717 Betrieben des saarländischen Bauhauptgewerbes, die in der amtlichen Statistik für das Jahr 2011 aufgeführt sind, haben 84 Prozent weniger

---

<sup>19</sup> Kritiker bemängeln zudem, dass es keine ausreichenden Sanktionen gegen die Verantwortlichen gibt. Verstöße gegen branchenspezifische Mindestlöhne sind keine Straftat. Die Bundesregierung schreibt dazu auf eine Anfrage der Grünen: „Es handelt sich ausschließlich um Bußgeldtatbestände. Strafverfahren und damit Geldstrafen oder Freiheitsstrafen kommen daher nicht in Betracht.“ (Deutscher Bundestag 2013b)

<sup>20</sup> Erfolgt der Arbeitseinsatz im Ausland, um eine andere Person abzulösen, deren Entsendezeit abgelaufen ist, ist die Entsenderregelung nicht anwendbar (Art. 14 Abs. 1 Buchst. a letzter Teilsatz). Ohne dieses Ablöseverbot bliebe bei sog. Kettenablösungen das Recht des Entsendestaats auch bei langfristigen Arbeiten im anderen Mitgliedstaat anwendbar.

als 20 Mitarbeiter und weitere 14 Prozent zwischen 20 und 100 Beschäftigte. Nur 1,4 Prozent – das sind 10 Unternehmen – haben mehr als 100 Mitarbeiter. Sie beschäftigen zusammen allerdings 18 Prozent aller Arbeitnehmer des Bauhauptgewerbes und erwirtschafteten 23 Prozent des gesamten Umsatzes (Klingen/Litzenburger 2012). Die hohe Zahl an kleinen (gut 700) Unternehmen bringt es mit sich, dass sich kein einheitliches Bild für die Branche skizzieren lässt. Insgesamt gilt für die saarländische Bauwirtschaft, dass auch hier in den letzten Dekaden die qualifikatorischen Anforderungen zugenommen haben. So arbeiten „am Bau“ nur noch 2 bis 4 Prozent Ungelernte. Die meisten ausländischen Werkvertragsnehmer haben nach Einschätzung der Interviewpartner wohl auch in ihren Heimatländern am Bau gearbeitet, sind aber oftmals nicht mit modernen Gerätschaften vertraut.

„Also, wenn wir was selber machen, dann veranschlagen wir so 38 Euro an Lohnkosten. Wenn wir Leistungen per Werkvertrag vergeben, spielt sich das, das ist unterschiedlich, so zwischen 28 bis 35 Euro ab. Die auf der Baustelle kriegen davon aber nur einen Bruchteil. Die Vergabe der Werkverträge geht dabei vollkommen am Betriebsrat vorbei“ (Betriebsrat eines saarländischen Unternehmens der Bauwirtschaft).

Die meisten Werkverträge werden im Hochbau abgeschlossen, da der Tiefbau zumeist an Aufträge der öffentlichen Hand mit rigideren Vorgaben gebunden ist. Nachdem der Beschäftigtenstand bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts rückläufig war, zog er zuletzt wieder leicht an. Im Jahr 2012 beschäftigte die Branche im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe insgesamt rund 12.400 Personen. Damit stellte sie etwa 3,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze an der Saar (Bund 4,1 Prozent).

Auch die saarländische Bauwirtschaft steht auf Grund der Praxis der Inflation von GbR-Vergaben unter zunehmendem Druck: Im Saarland hat alleine die Zahl der Beschäftigten aus EU-Beitrittsstaaten im Verlauf des Jahres 2013 um 19,4 Prozent auf 2.500 zugenommen. Derzeit arbeiten rund 1.200 Rumänen und Bulgaren an der Saar, 300 mehr als 2012 und 500 mehr als vor zwei Jahren (Saarbrücker Zeitung vom 4.11.2013).<sup>21</sup>

„Sie finden heute keine größere Baustelle im Saarland, die nicht von osteuropäischen Werkvertragsarbeitern hauptsächlich bewerkstelligt wird. Die sind alle so in Sub-Sub-Unternehmen be-

---

<sup>21</sup> Im Jahr 2012 sind so viele Menschen wie seit 20 Jahren nicht mehr ins Saarland eingewandert – und erstmals kamen mehr Rumänen als Franzosen. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes verlegten im Jahr 2012 genau 1.519 Rumänen (plus 48 Prozent) ihren Wohnsitz ins Saarland. Als Hintergrund dieser Entwicklung gilt die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für Ost-Europa (Saarbrücker Zeitung vom 10.07.2013).

schäftigt. Die kommen alle aus dem Frankfurter Raum hierher. Da werden die verladen. Ich schätze mal im gesamten Saarland sind das so 800 bis 900 ständig, in Spitzenzeiten können das schon mal 2.000 sein.“ (Angestellter der mittleren Führungsebene eines saarländischen Bauunternehmens).

Die Problematik der Subunternehmerketten spielte aber auch schon vor der massiven Zuwanderung ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer eine entscheidende Rolle:

„Der Fliesenlegerbetrieb, der das seit 2004 überlebt hat und heute noch existiert, als Meisterbetrieb, hat heute noch 6 bis 8 Leute. Für einen Auftrag braucht er heute 20. Er sagt: okay, ich kenne ja den Fritz, den Hermann, den Sepp, die können ganz gut Fliesen legen, sind aber nicht mehr bei mir beschäftigt, ich habe sie entlassen müssen. Die können sich ja selbstständig machen und ich beauftrage sie dann in Spitzenzeiten als Subunternehmer“ (Vertreter der saarländischen Bauwirtschaft).

Die Zunahme der Subunternehmerketten führt letztlich dazu, dass die Unterscheidung von echten Werkverträgen und Scheinwerkverträgen am Bau immer schwieriger wird:

„... Die kommen morgens an die Baustelle und müssen im Grunde ihre Arbeiten aufeinander abstimmen, das führt natürlich dazu, dass man auch kommunizieren muss, und da ist natürlich die Grenze dazu, mach mal heute das, das geht nicht, Ihr müsst das andere machen. Das geht natürlich in die Grauzone über, wo eigentlich so was wie eine Weisung schon erfolgt und man dann halt eben sagt, dann ist das vielleicht auch kein Werkvertrag mehr, sondern dann ist das – jemand, vor allen Dingen, wenn er Einzelkämpfer ist, integriert wie ein Arbeitnehmer in ein System“ (Vertreter der saarländischen Bauwirtschaft).

Die Zustände auf der bekannt gewordenen Großbaustelle am Bostalsee charakterisieren, wie Werkverträge innerhalb der Bauindustrie missbraucht werden. Am Bostalsee war kein saarländisches Unternehmen beteiligt. Hier wurden Werkverträge mit rumänischen Bauarbeitern geschlossen, die keine Werkverträge sind, da die dort beteiligten Werkvertragsarbeiter dauerhaft in den gesamten Ablauf an der Baustelle eingebunden waren. Sie stellen nichts anderes als eine Umgehung der deutschen Sozialgesetzgebung, der Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und auch der Mindestlohnregelungen im Baugewerbe dar.

Ein Subunternehmen des am künftigen LLL am Bostalsee zuständigen Generalunternehmens NNN, der Mainzer Malerbetrieb OOO, beschäftigte wiederum über einen Subsub-Unternehmer

Rumänen mit Werkverträgen, die aber monatelang keine Zahlungen erhielten. Kurz vor Ostern 2013 erhöhte die Landesregierung den Druck auf die beteiligten Unternehmen. Darauf stellte der niedersächsische Großunternehmer NNN 90.000 Euro bereit, um die Ausstände zu begleichen. Die selbstständigen Werkvertragsarbeiter sollten ferner nicht länger über einen Mittelsmann beschäftigt werden, sondern direkt OOO unterstehen. Auch bei der Abwicklung der Werkvertragsproblematik am Bostalsee wurden am Ende nur noch Zahlungen auf inländische Kreditinstitute veranlasst, um Betrugsmöglichkeiten über den Bankweg in andere Länder zu minimieren.

Ein Skandal, wie jener der Werkvertragsarbeiter am Bostalsee, hätte durch eine intensivere Kontrolle der Gewerbeanmeldungen verhindert werden müssen. Dass sich 40 selbstständige Unternehmer an einer Adresse eintragen, um dann als Subunternehmer auf der Baustelle zu arbeiten, hätte dem Gewerbeamt auffallen müssen (Saarbrücker Zeitung vom 5.06.2013). Die saarländischen Unternehmen sind von diesen Praktiken doppelt betroffen: Erst erhalten sie bei Ausschreibungen wegen der Dumping-Angebote keinen Zuschlag, haben aber gleichzeitig unter der zunehmend schlechten Reputation der gesamten Branche zu leiden.

Als eine wesentliche Ursache für die beschriebene Gesamtproblematik wird eine zu lockere Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland gesehen, hier würden die Voraussetzungen zu lax kontrolliert bzw. interpretiert. In Luxemburg oder Frankreich ist es deutlich schwieriger, sich als Betrieb niederzulassen. Hier müssen viel detailliertere Nachweise über die notwendige Ausstattung eines Unternehmens, Geschäftspartner und Umsatzzahlen geliefert werden. Schon der Nachweis, dass die Unternehmer in ihrem Heimatland als Selbstständige in dem Gewerbe eingetragen sind, könnte einen solchen Missbrauch eindämmen.

Vor allem wird die aktuell bestehende Praxis bei den Gewerbeanmeldungen im Handwerksbereich kritisiert. Die Handwerkskammer (HWK) des Saarlandes beklagt, dass in vielen Handwerksberufen die Qualifizierung als Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle weggefallen ist. Durch die Novellierung der Handwerksordnung sei es seit 2004 nicht mehr möglich, die Befähigung zu überprüfen (Kirf 2013). Tatsächlich hat die Freigabe 2004 zu einer massiven Zunahme der Betriebe in einzelnen Handwerksberufen geführt. Bei den Fliesenlegern hat sich die Zahl der Betriebe im Saarland beispielsweise von 286 Ende 2004 auf 637 Ende 2012 mehr als verdoppelt (Saarbrücker Zeitung vom 5.06.2013).

„Als Elektriker müssten Sie Elektromeister sein, als Mauerer müssen Sie Maurermeister sein, aber als Trockenbauer, Fliesenleger, Hausmeisterservice, für einfache Tapezierarbeiten brauchen sie das alles nicht. Und was Sie dann nachher wirklich machen, ist noch einmal was anderes. Wenn sie nach Luxemburg gehen wollten und dort als Trockenbau- oder Fliesenbetrieb oder was auch immer tätig sein wollten, dann müssen sie dort auch Ihr unternehmerisches Wirken irgendwie belegen, indem sie – das ist mein Betriebssitz, ein Lager, ich habe eine Schreibmaschine, das ist mein Telefonanschluss usw. usf.“ (Vertreter der saarländischen Bauwirtschaft).

Ein Fortschritt bestünde darin, wenn die HWK die Instrumente zur Kontrolle in verschiedenen Handwerksberufen noch zur Hand hätte, die ihr 2004 von der Politik mit der Novellierung der Handwerksordnung genommen wurden: Die Prüfung der Meisterqualifikation als Befähigungsnachweis und Voraussetzung für die Existenzgründung. Nach aktueller Rechtslage gilt heute: Wenn das Gewerbeamt die entsprechenden Betriebe geprüft und eingetragen hat, kann die HWK, soweit es sich nicht um einen Betrieb mit der Voraussetzung der Meisterqualifikation handelt, eine Eintragung ihrerseits in die Handwerksnovelle nicht verweigern. Hier gilt europäisches Recht. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie in Verbindung mit der HWO ist für die Handwerkskammer rechtlich bindend (Kirf 2013). Wer sich in einem zulassungsfreien oder handwerksähnlichen Beruf anmeldet, muss in die Handwerksrolle eingetragen werden. Die HWK kann die Eintragung auch dann nicht verweigern, wenn mehrere Anmeldungen unter derselben Firmenadresse erfolgen. Hier sind der HWK die Hände gebunden. Zudem besitzt die HWK keine rechtliche Handhabe, einen möglichen Missbrauch wie beispielsweise im Fall am Bostalsee zu kontrollieren. Die Kontrollfunktion über die Gewerbetreibenden liegt ausschließlich beim zuständigen Gewerbeamt bzw. beim Zoll (ebenda).

Bei den entscheidenden Akteuren des Saarlandes besteht Konsens darin, dass die aktuelle Praxis geändert werden sollte. Neben der HWK sind auch VSU-Saar und AGV-Saar<sup>22</sup> bereit, Kriterien zu erarbeiten, anhand derer ein Gewerbeamt überprüfen kann, ob die angemeldete Tätigkeit eine echte Selbstständigkeit oder Scheinselbstständigkeit ist (Saarbrücker Zeitung vom 1.10.2013).

---

<sup>22</sup> So auch AGV-Bau-Saar-Präsident Bernardi: „Lässt man die nach unserer Auffassung naheliegendste Korrekturmöglichkeit ungenutzt, nämlich bei der Eintragung in Gewerberegistern und Kammern einen Riegel vorzuschieben, so bleibt letztendlich nur eine Kontrolle vor Ort durch die Hauptzollämter. Die Handwerksordnung wurde 2004 gegen unseren Willen massiv verändert. Die dadurch entstandenen Aufweichungen für den Marktzugang in den Handwerksberufen haben die Wettbewerbssituation erheblich verschärft und haben bislang auch nicht zu den von der Politik damals erhofften Veränderungen geführt; das Gegenteil ist der Fall. Um auch hierauf nochmals hinzuweisen: Der Fall Bostalsee wäre so, wie er geschehen ist – vor der Handwerksnovelle 2004 – nicht möglich gewesen“ (AGV Bau Saar 2012).

Auch die IG BAU unterstützt diese Bestrebungen zur Regulierung und im Wirtschaftsministerium finden ebenfalls Überlegungen in diese Richtung statt.

### **7.3 Ein „Good Practice-Fallbeispiel“ eines saarländischen Bauunternehmens**

Einem traditionellen saarländischen Bauunternehmen, ein Familienunternehmen mit 500 Beschäftigten, welches seit 130 Jahren besteht, gelingt es bereits seit langem, sich gegen die Subunternehmerketten zu wappnen. Zentrales Instrumentarium sind hierbei sog. „Verhandlungsprotokolle“. Es existiert ein dreiseitiges Verhandlungsprotokoll für kleinere Aufträge und ein ca. elfseitiges Verhandlungsprotokoll für Großaufträge. Im Laufe der Jahre hat das Unternehmen dieses Verfahren standardisiert, es handelt sich also um vorgefertigte Bögen, die das Subunternehmen ausfüllen muss, bzw. es listet die Papiere auf, die das Subunternehmen beizubringen hat. Um als Subunternehmen einen Werkauftrag zu bekommen, müssen diese Bögen bzw. Papiere vor Abschluss des Vertrages ausgefüllt bzw. beigebracht werden. Hier werden z.B. auch die Entlohnungsbedingungen des Subunternehmens geregelt. Vor allem wird festgehalten, dass kein weiteres Unternehmen mit den vereinbarten Arbeiten beauftragt werden darf.

Nach Darstellung des Betriebsrates dieses Bauunternehmens kann sich der Betrieb jedoch nur auf Grund der über Dekaden eingespielten Beziehungen zu saarländischen Großunternehmen aus der Metall- und Stahlindustrie behaupten. Seitens dieser Großunternehmen wird offensichtlich besonders großer Wert auf Qualität gelegt. Die eingeübte Praxis der Verhandlungsprotokolle ist mit diesen Großunternehmen aus der Metall- und Stahlindustrie abgesprochen und wird dort ausdrücklich begrüßt. Diese Aufträge sind die wirtschaftliche Basis des Bauunternehmens. Bei den meisten Ausschreibungen außerhalb dieser über Jahre bestehenden Verbindungen liegt diese Bauunternehmung regelmäßig 20 bis 30 Prozent über den Angeboten der Konkurrenz, die dementsprechend den Zuschlag erhalten. Dies war auch für die Bauvorhaben rund um den Bostalsee so, für die sich dieses Unternehmen ebenfalls bewarb. Allerdings ist die Rendite dieses hier ausgewählten „Good Practice-Unternehmens“ in den letzten Jahren stetig gesunken, sodass seitens des Betriebsrats diese Strategie mittlerweile in Zweifel gezogen wurde. Es wird befürchtet, dass bereits in naher Zukunft sich diese Vorgehensweise als nicht mehr konkurrenzfähig erweisen wird.

## 7.4 Handlungsempfehlungen

- Die Vergabe von richtigen Arbeitsverträgen mit dem Konzernteil im ersten EU-Land nach den Regeln dieses Landes und unter Gleichbehandlung mit den dortigen Beschäftigten sind Optionen der Entsenderichtlinie vorzuziehen. Hierfür können sich Politik und Unternehmen stark machen. Die Maxime „gleicher Lohn für gleiche Arbeit im selben Betrieb und am selben Ort“ wäre entsprechend umzusetzen (Balan 2011).
- In Betracht zu ziehen wären Klauseln innerhalb eines Vergabegesetzes, nach dem die Auftraggeber nur einen oder gar keine Subunternehmer beauftragen dürften. So könnten z.B. inländische Unternehmen verpflichtet werden, Klauseln in Verträge aufzunehmen, die beinhalten, dass z.B. nur ein einziger Subunternehmer zugelassen werden darf.
- Keine Vergabe von öffentlichen und kirchlichen Aufträgen an Unternehmen, die über Kettenwerkverträge die Arbeits-, Entlohnungs- und Konkurrenzbedingungen in Deutschland unterhöhlen.
- Klare Regeln für den Ausschluss von Scheinselbstständigkeit, etwa durch Aufklärungsarbeit und Infokampagnen der jeweiligen Gewerbeämter. Hier gibt es Möglichkeiten, die Anschriften der Gewerbeanmeldungen detaillierter zu überprüfen. In Luxemburg werden weit umfassendere Daten bei der Gewerbeanmeldung abgefragt, wie z.B. Referenzlisten von Kunden, der Nachweis von Angestellten, Qualifikationsanforderungen etc.
- Einrichtung eines europäischen Online-Datenverbundes der Sozialversicherungen, um den Missbrauch der A-Bescheinigungen zulasten der Beschäftigten und der Allgemeinheit zu beenden. Abschaffung der jetzigen Exportmöglichkeiten der Scheinselbstständigkeit durch Hinzuziehung des Arbeitsortsprinzips bei der Beurteilung, ob jemand Arbeitnehmer oder selbstständig ist. Und letztlich: Eine Beseitigung der absoluten Wirkung der A-Bescheinigungen im Zielland (Balan 2011).
- Kommunen sollten sich bei der Auftragsvergabe darüber informieren, ob und in welchem Umfang die anbietenden Unternehmen die Weitergabe eines Auftrags über Werkverträge beabsichtigen. Auch hier wäre es möglich, Regelungen auf lokaler Ebene zu treffen.

## 8. Der Einzelhandel

Der Einzelhandel ist neben der Bauwirtschaft und der Fleischindustrie die dritte hier betrachtete Branche, bei der sich die Werkvertragsvergabepraxis hauptsächlich auf den Niedriglohnbereich konzentriert. Allerdings unterscheidet sie sich von den beiden anderen genannten Branchen dadurch, dass die zunehmende Vergabe von Werkverträgen auf einstmals funktionierende, erodierte Tarifstrukturen trifft, die zugleich aktuell aufs Neue modifiziert werden.

### 8.1 Jüngere Entwicklungen im Einzelhandel

Der Preiswettbewerb im deutschen Einzelhandel wird immer intensiver. Der Handel gilt nicht zuletzt durch die im internationalen Vergleich hohe Dichte an Märkten und eine gleichzeitig hohe Verkaufsfläche als gesättigt. Die reale Gesamtkaufkraft wächst auf Grund des demografischen Wandels in den kommenden Jahren nur noch gering und an den gestiegenen Konsumausgaben konnte der deutsche Einzelhandel in den zurückliegenden Jahren nur noch unterproportional teilhaben. Eine grundlegende Änderung dieser seit einigen Jahren zu beobachtenden Tendenz ist nicht zu erwarten, entsprechend wird dem Gesamtvolumen des Umsatzes des Einzelhandels in Branchenstudien bis 2020 bestenfalls Stagnation prognostiziert (KPMG 2012).

Die Renditen im Lebensmitteleinzelhandel liegen im niedrigen einstelligen Bereich und gleichzeitig werden durch den zunehmenden Wettbewerb immer neue Betriebstypen, Sortimente und Organisationsformen am Markt erprobt. Parallel zeigen sich Ausdifferenzierungsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel. Während in den letzten vier Dekaden immer mehr Discount-Filialen eröffnet wurden, hat sich das Wachstum der Discounter in den letzten Jahren deutlich verlangsamt und Experten rechnen damit, dass sich diese Entwicklung in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Zugleich wird eine Rückkehr der klassischen Supermärkte vorhergesagt, da Verbraucher wieder mehr Wert auf frische Ware legen. Vor allem die Wiedereinführung der Bedienungstheken hat zum zunehmenden Erfolg der Supermärkte beigetragen. Handwerkwerkliche Arbeit und Bedienung schaffen Arbeitsplätze. Dort, wo der Discounter einen Mitarbeiter benötigt, beschäftigt der Supermarkt bei gleichem Umsatz etwa drei bis vier Vollzeitkräfte (ebenda).

Allerdings sind auch hier die Entwicklungen keineswegs eindimensional. Unterschiedliche Einkommensstrukturen mitsamt anwachsenden Polarisierungsstrukturen und divergierende Lebensstile ziehen unterschiedliche Angebote nach sich. Die Supermarktkette XXX startet eine eigene Billigmarke und verspricht, die etablierten Discounter zu unterbieten. Handelsexperten

vermuten, dass sich der ohnehin schon in den letzten Jahren gesteigerte Wettbewerb noch weiter intensivieren wird. Schätzungen zufolge gibt es bereits jetzt 20 bis 30 Prozent zu viel Verkaufsfläche in Deutschland (EL-Sharif 2013).

Ein weiterer Trend ist die Errichtung neuer Leitungsstrukturen in den einzelnen Märkten, insbesondere beim Handelsriesen FFF. Selbstständige Kaufleute übernehmen die Läden und haben dann auch die Möglichkeit, die Bezahlung der Angestellten neu zu regeln, zudem werden oftmals die Mitbestimmungsrechte reduziert. Auch bei GGG zeigen sich diese Entwicklungen, die darauf hinauslaufen, dass immer mehr Beschäftigte mit befristeten Verträgen, z.B. durch Leiharbeit oder Werkverträge, eingesetzt werden. Die Werkvertragsvergabe im Einzelhandel ist eng mit den jüngsten tarifpolitischen Entwicklungen verknüpft. Nach den Aussagen der Interviewten werden sie innerhalb, der schon länger andauernden tarifpolitischen Auseinandersetzungen, die sich auch in den Betrieben widerspiegeln, als Druckmittel auf die Stammbeslegschaft eingesetzt, um die tarifpolitischen Ziele der Unternehmen zu forcieren.

Beim Handel spielt die Erosion der Tarifstrukturen insbesondere bei der Gestaltung der (neuen) Arbeitsverhältnisse die entscheidende Rolle. Die Zunahme der Werkverträge verstärkt diese Tendenz. Lange Zeit war in Deutschland nicht die Rede von Mindestlöhnen, denn in den meisten Branchen galten allgemeinverbindliche Tarifverträge. Heute hat sich die Situation grundlegend verändert. Waren früher Manteltarifverträge und komplette Lohn- und Gehaltstarifverträge, z.B. im Einzel- und Großhandel, für allgemeinverbindlich erklärt worden, so traf das bis Dezember 2013 auf keinen Tarifvertrag im Handel mehr zu (Kocsis 2013). Der Rückgang der Tarifbindung ist ein wesentlicher Grund für die Nicht-Anwendung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung. Er führt dazu, dass das 50 Prozent-Quorum nicht mehr erreicht wird und die Regelung, selbst wenn man sie nutzen wollte, nicht greifen kann. Im Einzelhandel gibt es seit 2010 keine Allgemeinverbindlichkeit mehr, weil weniger als 50 Prozent der Arbeitnehmer in tarifgebundenen Betrieben arbeiten. Dementsprechend existiert auch kein faktischer Mindestlohn.

Der Einzelhandel ist der drittgrößte Wirtschaftszweig mit 400.000 Betrieben, 3 Millionen Beschäftigten und 428 Milliarden Euro Jahresumsatz (HDE 2013). Laut dem Handelsverband Deutschland wird nach wie vor mit ca. 66 Prozent der bei weitem größte Anteil der geleisteten Arbeitsstunden durch Vollzeitbeschäftigte erbracht. Insgesamt machen Minijobs mit etwa 15 Prozent nur einen geringen Teil des gesamten Arbeitsvolumens im Einzelhandel aus. Zudem wuchs das Volumen der geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2012 um 3,7 Prozent. Auch dies ist laut HDE – wie der Anstieg der Anzahl der Arbeitnehmer im Einzelhandel – ein deutlicher Beleg

dafür, dass es im Einzelhandel nicht zu einem Rückgang der Beschäftigung durch eine Substitution von Stammarbeitskräften durch Zeitarbeitnehmer oder Werkvertragsunternehmen gekommen ist (ebenda).<sup>23</sup> Von Gewerkschaftsseite wird entgegnet, dass sich die Arbeitsplatzzuwächse der vergangenen Jahre überwiegend auf Teilzeitstellen konzentrieren und damit auf Beschäftigungsverhältnisse, die selbst in tarifgebundenen Betrieben nicht existenzsichernd sind. Über lange Zeit wurde das Ziel verfolgt, im unteren Einkommensbereich die Löhne zu senken, um so insgesamt mehr Leute auf die Fläche zu bringen (Hamann 2013). So begründet der HDE z.B. die eingeforderten tariflichen Änderungen damit, dass durch eine Neugestaltung der Spät- und Nachtzuschlagsregelungen das bisher im Rahmen von Werkverträgen ausgelagerte Einräumen von Regalen wieder zu wirtschaftlichen Bedingungen mit eigenen Mitarbeitern geführt werden kann.

Durch die weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten in den zurückliegenden Jahren hat sich der Wettbewerbsdruck im Einzelhandel erhöht, die Umsätze sind aber nicht gestiegen. Dies ist ein weiterer Grund dafür, dass der Druck auf die Personalkosten weiter hoch bleiben wird. Doch es gibt auch Gegenbewegungen im Einzelhandel. Bei EEE müssen sich die Werkvertragsanbieter neuerdings verpflichten, den betriebsinternen Mindestlohn von 10,50 Euro auch wirklich direkt an die Werkvertragler auszus zahlen. Bei UUU bekommt nun jeder Beschäftigte mindestens 9 Euro die Stunde plus tarifliche Zuschläge, Urlaubs- und Weihnachtsgeld.

## 8.2 Aktuelle tarifpolitische Entwicklungen im Einzelhandel

Im Januar 2013 hatten die Unternehmerverbände im Einzelhandel in einer konzertierten Aktion bundesweit alle Entgelt- und Manteltarifverträge gekündigt. Innerhalb dieser Verträge werden nicht nur die Gehälter, sondern Rahmenbedingungen wie Arbeitszeiten, Urlaubsregelungen oder Kündigungsfristen vereinbart. So will die Unternehmensseite z.B. die Nacht- und Spätzuschläge für die Warenverräumer reduzieren. Bislang bekommen alle Angestellten 25 Prozent mehr Gehalt, wenn sie nach 18.30 Uhr arbeiten, nach 20 Uhr sogar 50 Prozent. Bereits in den letzten Jahren ist vor allem in diesem Arbeitsfeld die Zahl der Werkverträge mit Fremdfirmen angewachsen. Diese Beschäftigten werden nicht vom Tarifvertrag des Einzelhandels erfasst und arbeiten zu meist nicht nur zu schlechteren Arbeitsbedingungen, sondern zu deutlich geringeren Löhnen als die Festangestellten in den Märkten. Ver.di will diese outgesourcten Arbeitsverhältnisse wieder

---

<sup>23</sup> Für die Supermarktkette UUU wurde schon der Verdacht auf Scheinwerkverträge richtig teuer. Im Mai einigten sich das Unternehmen und Stuttgarter Staatsanwälte außergerichtlich auf die Zahlung von 9 Millionen Euro an Finanzamt, Zoll und Sozialversicherung.

unter dem Dach des Tarifvertrags versammeln. Ein anderer Konfliktherd ist die zukünftige Gestaltung der künftigen Eingruppierung der Kassierer. Im gekündigten Manteltarifvertrag gab es fünf Beschäftigungsgruppen. Den Beschäftigten an der Kasse wurde entweder nach Beschäftigungsgruppe 2 oder 3 bezahlt. Die Arbeitgeber wollen nun den überwiegenden Teil der Beschäftigten an der Kasse in die Gruppe 2 eingestuft sehen, was eine Reduktion des Monatsgehalts von ca. 2126 Euro auf 1772 Euro im Monat bedeutet. Die Gewerkschaft ver.di wirft den regionalen Handelsverbänden und vor allem den großen Warenhausketten vor, dass es ihnen nicht um eine Modernisierung der Tarifverträge gehe, sondern allein um weitere Kosteneinsparungen.

Vor allem die großen Warenhausketten des Lebensmittelhandels weichen auf Werkverträge aus, weil sich damit Kosten reduzieren lassen. Schon jetzt sind Niedriglöhne im Einzelhandel weit verbreitet. Nach Auskunft der Bundesregierung erhalten 34 Prozent der Beschäftigten in Geschäften mit zehn Angestellten und mehr einen Brutto-Stundenverdienst von unter zehn Euro. Rund 21 Prozent erhalten weniger als 8,50 Euro. 300.000 Einzelhandelsbeschäftigte werden mit weniger als fünf Euro pro Stunde abgespeist. Rund 150.000 Beschäftigte müssen ihr Arbeitseinkommen mit Hartz IV aufstocken (Hamann 2013). Die Gewerkschaft ver.di schätzt, dass 2012 allein im Einzelhandel 120 Firmen etwa 350.000 Werkvertragler beschäftigt haben (Wolff 2012). Werkverträge sind somit ein Bestandteil der sich ausbreitenden Niedriglohnpolitik im Einzelhandel.

Im Dezember 2013 kam es nach äußerst zähen Verhandlungen auch im Saarland zu einem neuen Tarifabschluss, der sich an einem Pilotabschluss in Baden-Württemberg orientiert. Die Gehälter werden in zwei Schritten um 5,1 Prozent erhöht – rückwirkend ab dem 1. Juni 2013 um 3,0 und ab 1. April 2014 um 2,1 Prozent. Zudem sieht die Tarifvereinbarung vor, dass der von den Arbeitgebern gekündigte Manteltarifvertrag unverändert wieder in Kraft gesetzt wird. Für den innerhalb dieser Studie primär betrachteten Umgang mit Werkverträgen bzw. deren zukünftige Entwicklung kann dieses neue Tarifergebnis weitreichende Folgen auch über den Einzelhandel hinaus haben. Die Entwicklung wird in Zukunft dahingehend zu beobachten sein, inwieweit eine Regulierung zu Veränderungen bei der Praxis der Werkvertragsvergabe führt. Neu innerhalb der geschlossenen Tarifvereinbarung ist eine Übergangslösung zur Rückführung der über Werkverträge ausgegliederten Auffüllkräfte in die Tarifstruktur. Bislang standen hierfür 10,99 Euro Stundenlohn im Tarifvertrag, was dazu führte, dass diese Arbeiten zunehmend an Werkvertragsbeschäftigte vergeben wurden. Das Tarifergebnis sieht vor, für wiedereingegliederte Beschäftigte eine Entgeltgruppe knapp unter 10 Euro die Stunde zu schaffen. Die niedrigere Tarifgruppe darf

nur für Auffülltätigkeiten angewandt werden und nicht für Misch Tätigkeiten, die in Zusammenhang mit dem Verkauf und dem Kassieren von Waren stehen. Zudem verpflichten sich die Arbeitgeber, dass sie keine Werkverträge mehr für das Auffüllen von Regalen vergeben, wenn sie die Mitarbeiter innerhalb dieser neuen Tarifgruppe einstellen. Im Gegenzug hat ver.di Abschlüsse bei den Nachtzuschlägen akzeptiert. Die Lösung soll so lange in Kraft sein, bis eine neue, umfassende Entgeltstruktur im Handel gefunden ist. Im kommenden Jahr wollen die Tarifparteien über Reformen für alle Lohngruppen verhandeln.

### 8.3 Die Entwicklungen im Saarland

Der klassische zumeist in kleinbetrieblichen Strukturen organisierte Einzelhandel im Saarland wird in seiner Existenz immer mehr von den großen Einkaufszentren und durch den Rückgang der Gesamtkaufkraft im demografischen Wandel bedroht. In der Region findet zudem ein nicht abgestimmter „Flächen-Gigantismus“ statt. Experten sind der Auffassung, Städte und Gemeinden würden sich über Neubauprojekte nicht mehr ausreichend abstimmen. Zu viele geplante oder schon existierende große Einkaufszentren in einem engen Einzugsgebiet üben nachhaltigen Druck auf die kleinen Einzelhändler und Fachgeschäfte aus (Saarbrücker Zeitung vom 14.11.2013).

Die St. Wendeler TTT-Gruppe, die insgesamt 32.500 Menschen beschäftigt, stieg bundesweit komplett aus dem Flächentarif des Einzelhandels aus und will „TTT-spezifische Entgeltstrukturen“. TTT betreibt seit Jahren eine eigene Leiharbeitsfirma. In der TTT Personalservice GmbH mit 1.300 Beschäftigten liegen die Stundenlöhne nach Angaben von ver.di deutlich unter denen der Tarifverträge (Remmert 2013). Das Unternehmen hingegen behauptet, in Relation zu anderen Warenhausketten nach wie vor höhere Löhne zu bezahlen. Dies hänge auch damit zusammen, dass das Unternehmen einen hohen Anteil eigener Bäckereien und Metzgereien unterhält. Die dort Beschäftigten erhalten höhere Löhne. Jedoch gibt es auch hierüber zwischen den Tarifvertragsparteien Streit. Das Unternehmen will diese Mitarbeiter nicht mehr nach dem höheren Handelstarifvertrag entlohnen, sondern nach den niedrigeren NGG-Tarifen. Andere Tätigkeiten, wie das Auffüllen von Regalen, sollen bei TTT ebenfalls in Zukunft geringer bezahlt werden (ebenda).

Im Jahr 2012 verdienten 43.300 Beschäftigte im Saarland ihr Geld im Einzelhandel. 6.000 Betriebe setzten rund 6. Mrd. Euro um – knapp 10 Prozent der Bruttowertschöpfung (Arbeitnehmer 2013). 21,2 Prozent der mehrheitlich weiblich Beschäftigten arbeiten im Einzelhandel im Saar-

land unterhalb der offiziellen Niedriglohngrenze<sup>24</sup> von 10,36 Euro. Die zurückhaltenden Erwartungen der Branche im Saarland spiegeln sich auch bei der Beschäftigungserwartung wider. Nur noch 16,8 Prozent der Unternehmen planen Neueinstellungen, ebenso viele planen einen Stellenabbau. Der Kostendruck im saarländischen Einzelhandel nimmt trotz der ohnehin schon niedrigen Renditen weiter zu. Auch im Saarland fordern die Arbeitgeber flexiblere Arbeitszeiten sowie eine Eingruppierung der Kassen-Mitarbeiter in eine niedrigere Lohngruppe. Nach Aussagen der Interviewpartner sind Werkverträge bei allen größeren Betrieben, insbesondere bei der Warenverräumung, immer vorzufinden und in „hunderterten von saarländischen Betrieben“ verbreitet.

### *Fallbeispiel eines saarländischen Supermarkts*

Generell wurden die Arbeitsbedingungen seitens des in diesem Betrieb seit über 30 Jahren beschäftigten Betriebsrats mit einem dauerhaften Anstieg des Stresses beschrieben. Die Ladenöffnungszeiten wurden verlängert, die Fläche vergrößert, aber die Stammbesetzung massiv ausgedünnt. Im Betrieb werden bereits seit einigen Jahren zunehmend Leiharbeiter an der Kasse eingesetzt. Bereits heute sind die Mehrzahl der an der Kasse eingesetzten Beschäftigten Leiharbeiter. Die Leiharbeiter sind recht gut in den Betrieb integriert und werden seitens des Betriebsrats mitvertreten. Seit einigen Jahren existiert auch ein Werkvertrag mit einem Personaldienstleister. In der sog. „night stocking crew“ befänden sich ca. 6-10 Angestellte, die zu Löhnen um die 5,50 Euro pro Stunde arbeiten und für das Ausladen und die Verräumung von Waren zuständig sind. Die Fluktuation innerhalb dieser „crew“ sei sehr hoch. Zu diesen Werkvertragslern besteht kein direkter Kontakt. Lediglich aus Gesprächen mit der Gruppenleiterin, die die einzige Konstante darstellt, weiß der Betriebsrat, dass es sich hierbei um Studierende und vor allem sog. „Aufstocker“ handelt. Die Arbeitsleistung dieser Gruppe wird seitens des Betriebsrats als „katastrophal“ eingeschätzt. Es sei Alltag, dass die von der „night stocking crew“ in die Verkaufsfläche verschobenen Paletten aufs Neue an die richtigen Stellen gebracht bzw. neu etikettiert werden müssten. Diese gesamte Vorgehensweise betrachtet der Betriebsrat als betriebswirtschaftlich völlig kontraproduktiv. Zudem entstünden an den von der „night stocking crew“ verladenen Paletten oftmals Schäden an der Ware. Allerdings stieß er diesbezüglich bei der Geschäftsführung auf „taube Ohren“.

---

<sup>24</sup> Nach der auch von der OECD, der Internationalen Arbeitsorganisation und in der Wissenschaft häufig verwendeten Definition, sind im Niedriglohnsektor all jene tätig, die ein Drittel weniger verdienen als der Median.

## 8.4 Handlungsempfehlungen

- Angesichts der ständig abnehmenden Tarifbindung in Deutschland ist die Fünfzig-Prozent-Hürde zur AGV nicht mehr zeitgemäß. Auf Grund der ständig abnehmenden Tarifbindung ist eine Senkung des Schwellenwerts auf beispielsweise 40 Prozent angebracht.
- Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung könnte, wenn sie durch eine Reform ihre Funktionsfähigkeit wiedererlangen würde, zu einem mindestens ebenso wichtigen tarifpolitischen Instrument werden wie der allgemeine gesetzliche Mindestlohn. Der gesetzliche Mindestlohn würde eine allgemein gültige Lohnuntergrenze festschreiben. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung würde soziale Standards innerhalb des Wettbewerbs- und Branchenzusammenhangs festlegen und es Außenseitern unmöglich machen, durch Tarifierbietung Vorteile zu generieren und die Tarifregelungen dadurch insgesamt zu bedrohen (Kocsis 2013). Somit würde die Lohnstruktur oberhalb des Mindestlohns gestützt.
- Letztlich liegt es in den Händen des Verbrauchers, aber auch der Ansiedlungspolitik, auf Supermärkte zu setzen, die eine qualitätsorientierte Dienstleistung mit entsprechender Bezahlung honorieren.
- Die Werkvertragsproblematik, die sich beim Handel primär auf die nächtliche Regalverräumung konzentriert, kann durch eine Aufnahme dieser Beschäftigten in Tarifverträge entscheidend minimiert werden. Ob sich diese Hoffnung dauerhaft erfüllt, wird sich nach Abschluss des neuen Tarifvertrags lassen.

## 9. Die Metallindustrie

Die Metall- und Elektroindustrie ist mit 3,7 Millionen Beschäftigten und 1.000 Milliarden Euro Umsatz nach eigenen Angaben das Herzstück der deutschen Wirtschaft. Die Metall- und Elektroindustrie unterscheidet sich von den anderen hier betrachteten Branchen in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind in den meisten Betrieben der Branche noch funktionsfähige Betriebsräte vorhanden. Zum anderen ist die Werkvertragsproblematik in der Metall- und Elektroindustrie nicht primär mit Niedriglöhnen bzw. Niedriglohtätigkeiten verknüpft. Im Unterschied zur Leiharbeit in der Metall- und Elektroindustrie ist dabei von unterschiedlichen Qualifikations- und Einkommensgruppen auszugehen, was eine etwaige Interessenorganisation viel schwieriger macht. Werkvertragler werden in der Metallindustrie zwar auch für einfache Tätigkeiten eingesetzt, jedoch keinesfalls ausschließlich, sondern für ganz unterschiedliche Tätigkeiten unter stark divergierenden Arbeitsbedingungen und Entlohnungsmustern.

Viele Tätigkeiten in der Industrie sind schon immer per Werkvertrag erledigt worden. Die gesamte deutsche Industrie setzt seit Jahren Werkverträge ein. Dies kann von Reinigungsarbeiten über Logistik, Kantinenbetrieb und Wartungsarbeiten bis hin zu hochwertigen Entwicklungs- und Beratungsleistungen gehen. Auch Verträge mit Autozulieferern sind klassische Werkverträge. Diese Dienstleistungsunternehmen erhalten vom Auftragnehmer eine bestimmte Summe und erledigen dafür eine bestimmte Aufgabe. Wie der Dienstleister die Arbeit organisiert, wie viel Personal er einsetzt und wie er seine Beschäftigten bezahlt, ist auch bei hochqualifizierten Arbeiten die Sache des Dienstleistungsunternehmens. Aus Sicht der Unternehmen werden bei Werkverträgen Leistungen beauftragt, die nicht zum Kerngeschäft der Unternehmen gehören oder die durch Spezialisten besser erledigt werden können als durch die Auftraggeber selbst. Das ist z.B. bei hochwertigen IT- oder Beratungsdienstleistungen oft teurer als eine interne Lösung. Es geht aus Unternehmenssicht dabei nicht ausschließlich um Lohnkosten, sondern primär um Arbeitsteilung, höhere Flexibilität und fachliches Know-how. Im Rahmen dieser Verträge werden manche Leistungen ganz oder teilweise auf dem Werksgelände erbracht, teilweise aber auch außerhalb.

Die Ursachen für die gestiegene Verbreitung von Werkverträgen in der Metallindustrie sind vielfältig. Inzwischen werden sie auch zur Senkung der Fertigungstiefe eingesetzt, um Einsparungen durch Spezialisierungs- und Größenvorteile der Dienstleister zu realisieren oder um Personalkosten zu senken. Ein Teil der Zunahme von Werkverträgen erklärt sich auch durch die gestiegene Arbeitsteilung in der Industrie. Die Wertschöpfungstiefe in den Unternehmen nimmt immer mehr ab, wesentliche Bereiche werden ausgelagert. Je geringer die Fertigungstiefe, also die Ei-

genproduktion der Einzelteile, umso höher ist logischerweise der Anteil fremder Arbeit. Tätigkeiten, die früher im Unternehmen selbst gemacht wurden, werden nun von Externen erledigt.

Gerade im IT-Bereich sind Werkverträge seit vielen Jahren gängige Organisationsformen in den Betrieben der Metall- und Elektroindustrie. Jedoch wird ein gewisser Wandel attestiert. Als Fachkräfte, die mit einem umfassenden Expertenwissen ausgestattet sind, wurden die entsprechenden Werkvertragler früher zumeist sehr gut bezahlt. Das vereinbarte Werk war klar umrissen und vor allem zeitlich limitiert. Heute werden Werkverträge als strategisches Instrumentarium der Personalplanung und dauerhafter Flexibilisierungspuffer eingesetzt.<sup>25</sup> So werden Werkverträge im Hochlohnbereich der Metallindustrie nicht primär oder alleinig zur Lohnkostensenkung verwendet, sondern sehr viel stärker für die Verlagerung des Beschäftigungsrisikos. Die Werkvertragler stellen die betriebliche Elastizität sicher, um divergierende Auftragsperioden betrieblich zu bewältigen (IT-Magazin 2012). Dieser dauerhafte Einsatz von Werkverträgen in kaufmännischen Bereichen, etwa bei der Aufbereitung von betrieblichen Statistiken oder der Personalberatung, nimmt in der Metall- und Elektroindustrie zu (ebenda). Durch das Outsourcing verschlechtern sich oftmals die Arbeitsbedingungen der über Werkverträge Beschäftigten, selbst bei Geltung von Tarifverträgen, mittelfristig deutlich, ohne Tarifverträge in der Regel drastisch: Häufig gibt es nach Outsourcing-Prozessen für die Werkvertragler keine Tarifverträge, keine Betriebsräte und kein Weihnachts- und Urlaubsgeld mehr (Klebe 2013).

Solounternehmer werden dabei ebenso eingesetzt wie Industriedienstleistungs-Firmen mit Tausenden von Beschäftigten, z.B. als Zweigbetriebe der großen Personaldienstleister oder als Ausgründungen aus den klassischen Industrieunternehmen bzw. -konzernen (Brandt 2013). Industriedienstleister bieten umfassende Optionen an. Sie führen spezifische Dienstleistungen in den Unternehmen aus – von simplen Reinigungsarbeiten bis hin zu anspruchsvollen maschinentechnischen Instandhaltungen oder Sicherheitsdiensten. Wichtig ist dabei, dass diese Dienstleister gegenüber ihren Arbeitnehmern die volle und alleinige Verantwortung und Weisung tragen. Sie organisieren die Arbeit selbst und sind dem Einsatzbetrieb nur durch Werkvertrag verbunden (ebenda).

---

<sup>25</sup> In der Metall- und Elektroindustrie arbeiten laut einer neuen, noch unveröffentlichten Studie der IG Metall mehr als eine Million Menschen als Leiharbeiter oder mit Werkverträgen. Das entspricht fast einem Drittel der Beschäftigten der gesamten Branche. Am auffälligsten ist diese Entwicklung hin zur Ausdehnung der Randbelegschaften in der Automobilindustrie, in der es neben 763.000 Stammbeschäftigten inzwischen 100.000 Leiharbeiter und 250.000 Beschäftigte mit Werkverträgen gebe. In der Stahlindustrie sind es demnach 19.000 Werkvertragsbeschäftigte neben 61.000 Festangestellten (Handelsblatt 2013). Für die Studie befragte die Gewerkschaft vom Spätsommer bis Herbst 2013 ihre Betriebsräte.

Die Fremdvergabe ist gerade in der Automobilindustrie attraktiv, weil sich die Personalkosten der Hersteller stark von denen der meist mittelständischen, nicht tarifgebundenen Entwicklungsdienstleister unterscheiden. Es geht nicht um einzelne große Konzerne, sondern um die gesamte Automobilindustrie und die Zulieferer. Dabei handelt es sich um die Branche, in der es nachweislich die höchsten Löhne und die besten Arbeitsbedingungen gibt.

Die Unternehmen wissen zwar zumeist genau, wie viele Fremdvertragspartner sie haben, aber wie viele Beschäftigte bei den Werkvertragsnehmern wirklich tätig sind, wissen sie nicht und offenbar besteht auch bislang kein Bedarf, die genaue Anzahl der Beschäftigten zu ermitteln. Gerade in großen Unternehmen kann es sehr schwierig sein, die gewünschten Informationen über die Werkvertragsvergabepraxis zu beschaffen, oftmals handelt es sich um ein Geflecht weit verzweigter Unternehmen und Konzerne. Selbst die Personalchefs in den Großunternehmen haben in der Regel keine Übersicht, wie viele Werkvertragsbeschäftigte im Betrieb sind. Es sei viel „Vorfeldrecherche“ nötig, um zu ermitteln, wer da alles im Betrieb tätig sei.

„Für die Klimageschichten, Aufzüge, Inspektion und Wartung. Das ist das, was ich vom Vorstand bekomme. Aber mich interessiert ja nicht primär wer, sondern vor allem wie viele sind da beschäftigt. Ich glaube, dass das der Vorstand selber nicht weiß, aber das ist mir egal, dann muss er das herausfinden. Auf den Industrieservice reagiere ich sehr allergisch, da reicht mir nicht aus, dass da steht: „Ausführung von Reinigungsarbeiten“, denn das können unsere Leute selbst“ (Betriebsrat eines großen saarländischen Stahlunternehmens).

## **9.1 Jüngere Entwicklungen in Zusammenhang mit der Vergabe von Werkverträgen**

In den letzten Monaten ist durch die zunehmende öffentliche Diskussion zu Werkverträgen die Sensibilisierung auf beiden Seiten der Mitbestimmungsakteure angewachsen. Die IG Metall ist sich des Zeitverzugs bei der Auseinandersetzung mit der Werkvertragsproblematik bewusst. Selbstkritisch äußert man sich dort, das Thema unterschätzt zu haben. Die zunehmende Debatte um Werkverträge hat nicht nur in der Öffentlichkeit eine Diskussion nach sich gezogen. Zeitweise wurde bei der IG Metall diskutiert, dass in bestimmten Bereichen über niedrigere Einstiegsgehälter in den unteren Lohngruppen nachgedacht werden müsse, um die Ausbreitung von Werkverträgen zu minimieren (Schumacher 2013). Diese Diskussion wurde aber inzwischen wieder verworfen. Die Gewerkschaften kritisieren die ansteigende Zahl von (Schein-)Werkverträgen und betonen dabei in jüngster Zeit nicht nur die Problematik der schwer zu bestimmenden Scheinwerk-

verträge, sondern die mit der Zunahme der Werkverträge einhergehende Tarif- und Steuerflucht. Wenn Großunternehmen immer mehr Werkverträge vergeben, erhalten auch Sozialversicherungen immer weniger Beiträge.

Im Unternehmerlager existieren drei verschiedene, aber sich partiell auch ergänzende Argumentationslinien- bzw. Vorgehensweisen. Ein Teil der Unternehmen (1), insbesondere die größeren Betriebe versuchen ihre Personalabteilungen „fit“ für den Umgang mit Werkverträgen zu machen bzw. sie für die in der Praxis durchzuführende Trennung von Schein- und echten Werkverträgen zu schulen. Checklisten existieren bei Automobilkonzernen schon länger, nun aber werden auch Führungskräfte systematisch hinsichtlich der entscheidenden und auch nachvollziehbaren Unterscheidungskriterien zwischen echten Werkverträgen und Scheinwerkverträgen unterrichtet, insbesondere des Unterlassens der Eingliederung in direkte Arbeitsabläufe und der Weisungen des Stammhauses.<sup>26</sup> Diese Tendenz der besseren in-house-Schulungen nimmt gerade auch vor dem Hintergrund des sog. „Daimler-Urteils“ zu, welches insbesondere für Hochqualifizierte in der Metallindustrie noch weitreichende Folgen haben kann.<sup>27</sup>

Andere Unternehmensvertreter (2) bestreiten generell die Zunahme von Werkverträgen, während die letzte Gruppe (3) die Zunahme von Werkverträgen mit den hohen Lohnkosten für einfache Tätigkeiten erklärt (ohne dabei auf die gerade in der Metallindustrie vorhandenen Werkverträge für Gut- und Hochqualifizierte) einzugehen. Für viele Betriebe der Branche sei es schlicht zu teuer, wenn sie für alle Tätigkeiten, und insbesondere für die Tätigkeiten im Niedriglohnbereich, die im Vergleich zu anderen Bereichen höheren Tariflöhne bezahlen müssten. Werkverträge nehmen aus Sicht dieser Unternehmer auch deshalb zu, weil gesonderte Tarifvereinbarungen für einfache Tätigkeiten fehlen. In der Metallindustrie beginnen die Löhne bei rund 15 Euro, weshalb viele Unternehmer Bereiche wie die Logistik ausgliedern. Die Arbeitgeber würden gerne

---

<sup>26</sup> Zehn Prozent der Werkverträge seien juristisch angreifbar, schätzen Experten (Schumacher 2013).

<sup>27</sup> Von vielen Experten wird dieses Urteil als eine Tendenz zur Umkehr der Beweislast gesehen. Der Autohersteller hatte einen Vertrag mit einem IT-Systemhaus, welches wiederum einen Subunternehmer beauftragte, der letztendlich zwei IT-Spezialisten über Werkverträge beschäftigte. Entscheidend für das Urteil, dass es sich um Scheinwerkverträge handelte, war, dass die IT-Spezialisten dieselben Tätigkeiten verrichteten wie Festangestellte und seit 2001 in den Büroräumen von Daimler arbeiteten. Zentral war aber, dass sie innerhalb der betrieblichen Abläufe mitarbeiteten und vor allem direkte Anweisungen von Angestellten des Daimler-Konzerns erhielten, auch mittels elektronischer Medien (Schumacher 2013). Bei Daimler wurde seitens der Unternehmensleitung vorgeschlagen, dass für Werkverträge Standards eingeführt werden, die sich an den Lohnuntergrenzen in dem jeweils für ihre Branche geltenden Tarifvertrag orientieren sollen, zudem sollen den Werkvertragsarbeitern die Zuschläge für die Metall- und Elektroindustrie gezahlt werden, die auch die Zeitarbeiter bekommen. Den Betriebsräten gehen diese Vorschläge nicht weit genug. Der Betriebsrat wollte eine umfassende Anwendung der Tarifverträge, eben auch der höheren Lohngruppen für die unterschiedlichen Tätigkeiten der Werkvertrager und nicht nur für die minimalen Tarifgehälter. Letztlich reagierte der Automobilkonzern auf die Kritik und will die rund 1.400 Mitarbeiter, die zuvor über Werkverträge beschäftigt waren, künftig als Leiharbeiter beschäftigen.

über niedrigere Einstiegsgehälter reden, aber nicht über Werkverträge. Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) beklagt, dass insbesondere der Lohn für einfache Tätigkeiten, der derzeitige Einstiegsstarif in der Metall- und Elektroindustrie von rund 15 Euro deutlich zu hoch sei (Creutzburg 2013a).

## 9.2 Die Situation im Saarland

Die saarländische Metall- und Elektroindustrie erwirtschaftet rund 18 Milliarden Euro Jahresumsatz und beschäftigt 57.000 Mitarbeiter (Saarbrücker Zeitung vom 5.07.2013). Insgesamt erwirtschaftet die Saar-Industrie, die im Wesentlichen aus M+E-Wertschöpfungsketten besteht, inzwischen jeden zweiten Euro im Ausland. Mit einer Exportquote von rund 50 Prozent zählt das Saarland seit Jahren zu den exportstärksten Bundesländern – zusammen mit Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz. Die Exportquote zeichnet dabei nicht einmal ein vollständiges Bild: sie misst nur die Umsätze, die die Saar-Unternehmen direkt im Ausland machen. Nicht erfasst sind all jene Produkte, Systeme und Komponenten, die zunächst an andere Unternehmen in Deutschland geliefert werden, dort in Fahrzeuge, Maschinen oder Anlagen eingebaut werden und mit diesen ins Ausland gehen. Einschließlich dieser indirekten Exporte ergibt sich nach Schätzung der IHK eine Exportquote von über 70 Prozent. Damit dürfte das Saarland an der Spitze aller Bundesländer liegen (Giersch 2013). Maschinen, Automatisierungstechnik und Aggregate für den Fahrzeugbau sind dabei am meisten gefragt, es handelt sich hierbei zwar maßgeblich um Güter der sog. „old economy“, die jedoch heutzutage nur noch in hochtechnologischen Wertschöpfungsketten hergestellt werden.

Der Präsident des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie des Saarlandes (ME Saar), Oswald Bubel, wünscht, die Debatte über Werkverträge zu versachlichen. Er forderte Politik und Gewerkschaften auf, sich aus dieser Thematik herauszuhalten. Die letzte Verantwortung müsse beim Unternehmer liegen. Eine Zunahme von Werkverträgen sieht der Verbandspräsident nicht. Es gebe keinen Beleg (Saarbrücker Zeitung vom 14.06.2013).

### 9.2.1 Die spezifische(n) Rolle(n) des Betriebsrats verdeutlicht an saarländischen Praxisbeispielen

Es existieren in der Metallindustrie unterschiedliche Typen von Betriebsräten mit divergierendem Engagement für die Werkvertrager. Bei einem jüngst abgeschlossenen Forschungsprojekt (Brandt 2013) zu Werkverträgen in verschiedenen Abteilungen eines großen Automobilwerks wurde deutlich, dass die Vergabe von Werkverträgen immer eine gewisse betriebsspezifische

Historie hat: „Im Ergebnis zeigt sich, dass Werkverträge viele unterschiedliche Formen annehmen können und es einer Entwicklungsgeschichte bedarf, um vom einfachen Werkvertrag zu einer komplexen Vergabe von langjährigen Verträgen mit professionellen Anbietern und umfassendem Aufgabenspektrum (z.B. Marktbeobachtung und Produktentwicklung durch Werkvertragsnehmer) zu gelangen (ebenda). Kurz: Es existieren durchaus Möglichkeiten der Betriebsräte, Umfang und Art und Weise der Anwendung von Werkverträgen mitzugestalten.

Die innerbetriebliche Auseinandersetzung um die Werkvertrager wird dabei in vielerlei Hinsicht die innerbetrieblichen Konfliktlinien wiedergeben, die sich bei der Leiharbeit bereits gezeigt haben. Beide Male handelt es sich um die Art und Weise des Umgangs mit Randbelegschaften. Artus & Roßmeißl (2012) definieren mehrere Typen von bzw. Verhaltensmuster bei Betriebsräten,

- so z.B. jene, die die Leiharbeiter überhaupt nicht interessieren und einen „stillen Pakt“ mit der Betriebsleitung eingehen,
- über jene, die sich ausschließlich auch in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung für die Stammebelegschaft einsetzen,
- bis zu jenen, die sich ab und an für die Randbelegschaft(en) engagieren,
- bis zum Typus von Betriebsräten, die darauf abzielen, die Randbelegschaft in den Betrieb zu integrieren.

#### *Fallbeispiel eines Betriebsrates in einem Unternehmen mit nur einem freigestellten Betriebsrat*

Der Betriebsrat monierte mit Blick auf die Werkvertragsproblematik, dass keine Waffengleichheit zwischen ihm, der Geschäftsleitung, der Personalabteilung und vor allem dem Einkauf bestehe. Er räumte ein, dass die Werkvertrager nicht zu seinem Kerngeschäft gehören bzw. er sich aus Zeitgründen primär um andere Angelegenheiten kümmern müsse. In diesem Unternehmen gibt es eine Zunahme der Werkverträge im Bereich Engineering. Im Unternehmen werden gewisse Engineering-Aufgaben nicht mehr am saarländischen Standort gemacht, sondern in einem Engineering-Zentrum mit eigenständiger Gesellschafterstruktur. Insgesamt arbeiten 320 Mitarbeiter am saarländischen Standort, dazu 60 bis 100 Mitarbeiter, je nach Auftragslage, die per Werkvertrag in den Bereichen Montage, Engineering, Standard Haustechnik und dem „Klassiker“ Reinigungsdienst eingesetzt werden.

Der Betriebsrat: „Punkt eins ist: Wir haben hier keine Betriebsvereinbarung Betreff Werkverträge. Punkt zwei ist, dass die Informationen den Betriebsrat wohl erreichen, allerdings ist das ein relativ schwieriger Prozess. Einfach deswegen: Wir haben hier eine relativ gute Zusammenarbeit mit der Personalabteilung, keine Frage, aber Werkverträge werden oftmals bei uns über den Einkauf vergeben, d.h. jemand, der ein Projekt abwickelt, guckt sich bestimmte Aufgabenstellungen raus und genau wie Leute sich technisches Equipment kaufen, sprich: Wir kaufen Motoren, Getriebe irgendwas; sie kaufen auch Dienstleistungen, d.h. es kann passieren, dass z.B., wir sprachen eben von Montage, der entsprechende Projektverantwortliche sich vor Ort eine Firma sucht und einen Auftrag als Werkvertrag für Montage vergibt“ (Betriebsrat eines saarländischen Stahlunternehmens).

Aber auch wenn der Betriebsrat sich sehr aktiv über die Vergabe von Werkverträgen informiert, stehen ihm nur Informationen über Volumen, Budget und Anzahl zu. Sich dagegen wehren bzw. verhindern kann er die Werkverträge nicht. Der Inhaber des Einsatzbetriebs ist gem. § 80 AB.2 S. 1 und 2 Betriebsverfassungsgesetz verpflichtet, dem Betriebsrat auf dessen Verlangen den Werkvertrag mit dem Serviceunternehmen vorzulegen. Dabei kann der Betriebsrat vom Arbeitgeber insbesondere verlangen, dass ihm die Verträge von Fremdfirmen, die Grundlage dieser Beschäftigung sind, zur Verfügung gestellt werden. Auch kann er verlangen, dass ihm die Listen zur Verfügung gestellt werden, aus denen sich die Einsatztage und Einsatzzeiten der einzelnen Arbeitnehmer der Fremdfirmen ergeben. Der Arbeitgeber ist, wie einige Juristen sogar weitergehend interpretieren, verpflichtet, den Betriebsrat aus eigener Initiative zu unterrichten. Es bedarf insoweit keines ausdrücklichen Verlangens des Betriebsrats (Ulber 2013). Darüber hinaus kann der Betriebsrat im Rahmen seines Vorschlagsrechtes nach § 92a BetrVG gegenüber dem Arbeitgeber auch Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder ihrer Vergabe an andere Unternehmen vorschlagen. Der Arbeitgeber muss diese Vorschläge zwar mit dem Betriebsrat gem. § 92a Abs. 2 Satz 1 BetrVG beraten, muss ihnen aber keinesfalls folgen (Deutscher Bundestag 2013a). Im Prinzip hat somit der Betriebsrat keinerlei Möglichkeit, den Einsatz von Werkverträgen zu verhindern.

Auch wenn man die gegebenen gesetzlichen Informationspflichten im Zusammenhang sieht, ändert sich nichts an der Tatsache, dass der Betriebsrat die Vergabe von Werkverträgen nicht blockieren kann und dass seine Rechte gegenüber den auf dem Werksgelände tätigen Fremdfirmenleuten sehr viel beschränkter sind als gegenüber Leiharbeitnehmern.

Der Bundesrat verlangt in einer Initiative aus dem Spätsommer 2013 mehr Rechte für Betriebsräte (Bundesrat 2013). Sie sollen künftig den Einsatz von Werkvertrag-Arbeitnehmern ablehnen können, wenn die Gefahr besteht, dass dadurch Stammpersonal abgebaut wird. Dagegen lehnen die Arbeitgeber ein Veto-Recht für Betriebsräte bei Werkverträgen kategorisch ab. Dies würde die Unternehmensfreiheit unzulässig beschränken, argumentiert die Arbeitgebervereinigung BDA. Gesamtmetall hält das Vorhaben sogar für verfassungswidrig. Auch in der CDU werden verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Eine Ausweitung der Mitbestimmung sei ein schwerer Eingriff in die unternehmerische Freiheit. Die Entscheidung, was ein Unternehmen selbst mache oder zukaufe, sei elementarer Kern des unternehmerischen Handelns. Eine solche Entmachtung der Entscheidungsgewalt des Eigentümers stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft und verstoße gegen das Grundgesetz.

### 9.3 Eine mögliche Option: Betriebsvereinbarungen

Für Betriebsräte gibt es jedoch strategische Vorgehensweisen, wie z.B. die Behandlung des Themas Werkverträge in Betriebsrats-, Gesamtbetriebsrats-, Konzernbetriebsrats- und Arbeitsgemeinschafts-Sitzungen, zudem sollte die Nachhaltigkeit des Outsourcings verfolgt werden (z.B. ob die dargestellten Kosteneinsparungen auch tatsächlich realisiert werden) (Heilmann 2013).

Insbesondere können zu diesem Themenkomplex Betriebsvereinbarungen geschlossen werden. § 92a BetrVG gibt dem Betriebsrat zwar kein echtes Mitbestimmungsrecht, so dass es nur auf freiwilliger Basis zum Abschluss einer Betriebsvereinbarung kommen kann. In der Praxis sind dennoch eine Reihe von Betriebsvereinbarungen zum Einsatz von Fremdfirmen geschlossen worden, hauptsächlich weil der Arbeitgeber meist ein eigenes Interesse hat, zumindest das Unterrichtsverfahren nach § 80 Abs. 2 BetrVG zu regeln. Abgesehen vom hohem Zeitaufwand lässt sich die mit Fremdfirmenarbeit gewünschte Flexibilität nur schwer herstellen, wenn der Betriebsrat vor jedem Abschluss eines Fremdfirmenvertrags vorher einzelfallbezogen beteiligt werden muss (Ulber 2013).

Der Betriebsrat kann versuchen, im Rahmen einer freiwilligen Regelung für den werkvertraglichen Einsatz Rahmenregelungen zu erstellen:

- Kriterien sind festzulegen, z.B. eine Checkliste für die interne Verwendung von Werkverträgen in Abgrenzung zu den unbefristeten Arbeitsplätzen.
- Man legt fest, in welchen Bereichen überhaupt Fremdleistungen erfolgen dürfen.

- Man legt fest, in welchem Umfang diese erfolgen dürfen.
- Die Art- und Weise der Mitbestimmung wird festgelegt.

Gerade weil eine Trennung von notwendigen, juristisch einwandfreien Werkverträgen für das Unternehmen und (Schein-)Werkverträgen, die nicht nur hinsichtlich der juristischen Abgrenzung problematisch sind, so schwierig ist, „bedarf es einer arbeits- wie personalpolitischen Strategie, das Problem im Sinne aller Beschäftigten zu lösen. Insofern sollten sich auch Betriebsräte für die gesamte Wertschöpfungskette und damit auch für die Vorleister, die Leiharbeiter und Werkvertragler interessieren (Brandt 2013).<sup>28</sup>

Der „aktive Betriebsrat“ eines großen saarländischen Automobilherstellers hat dafür gesorgt, dass eine Betriebsvereinbarung zum Einsatz von Werkverträgern existiert:

„Soweit über Werkverträge nicht bereits im Rahmen von Informations-, Beratungs- bzw. Mitbestimmungsrechten des Betriebsrates gemäß §§ 87, Abs. 1 Ziff. 8, 89, 90, 96-98 BetrVG informiert worden ist, kommt das nachstehend beschriebene Verfahren zur Anwendung. Dies gilt insbesondere, wenn die entsprechende Leistung bisher bzw. üblicherweise durch xxx-Mitarbeiter ausgeführt wurde bzw. wird sowie für vertragliche Leistungen, die von Fremdfirmen-Angehörigen (überwiegend) innerhalb des Hauses regelmäßig über einen längeren Zeitraum (über 3 Monate) oder von Fremdfirmen auf dem Gebiet der Konstruktions- und Entwicklungsarbeiten auf Dauer innerhalb des Hauses erbracht werden.

„... soweit zutreffend, erfolgt durch die die Leistung anfordernde Abteilung eine „Information über einen geplanten Werkvertrag“ über den zuständigen IR-Bereich an den Betriebsrat des jeweiligen Standortes. Diese Information erfolgt spätestens zum Zeitpunkt der Übermittlung der Leistungsspezifikation an den Einkauf“ (Auszug aus einer Betriebsvereinbarung eines großen Metallkonzerns zu Werkverträgen).

---

<sup>28</sup> Auch bundesweit geht die Tendenz zu Betriebsvereinbarungen: Nach dem Tod von zwei Leihbeschäftigten, die für eine Fremdfirma auf der Meyer-Werft in Papenburg gearbeitet hatten, haben sich der IG-Metall-Bezirk-Küste und das Unternehmen darauf verständigt, in einem Tarifvertrag soziale Mindeststandards festzulegen und die Kontroll- und Mitspracherechte des Betriebsrats bei Werkverträgen zu stärken. Bei der Meyer-Werft wird nun erstmals eine Regelung angestrebt, die auf die Branche und darüber hinaus ausstrahlen könnte. Bislang hat die IG-Metall noch keine Betriebsvereinbarungen oder sogar Tarifverträge dazu abgeschlossen, auch weil die Arbeitgeber dies nicht wollten. Der IG Metall gehen aber diese Vorschläge vor allem im Bereich der Mitbestimmung nicht weit genug, sie möchten in derlei Tarifverträgen auch regeln, welche Befugnisse der Betriebsrat künftig hat.

## 9.4 Handlungsempfehlungen

- Am vordringlichsten ist der Abschluss einer Betriebsvereinbarung, die die betriebliche Dreiecksbeziehung zwischen den Anforderungen des Unternehmens, den Interessen der Stammbeschäftigten, vertreten durch den Betriebsrat, und den Umfang sowie die Arbeitsbedingungen der Werkvertrager regelt.
- Grundsätzlich sollte gelten, wenn das Fremdpersonal *nicht* nur *gelegentlich* in die Arbeitsorganisation des Betriebes eingebunden wird, dann muss der Betriebsrat miteinbezogen werden. Die Arbeitsaufteilung und das Einbinden von Personal in die Organisation eines Betriebs betrifft die Stammbesellschaft existentiell und deshalb ist der Betriebsrat zu beteiligen. Hierzu muss jedoch das Betriebsverfassungsgesetz präzisiert werden (Wisdorff 2013).
- Theoretisch müsste der Begriff der Beschäftigung im Betrieb anders gefasst werden. Leiharbeiter und Werkvertrager sind Arbeitnehmer, die im Betrieb arbeiten, daraus könnte abgeleitet werden, dass alle Leute, die auf einem Werkgelände oder in einem Betrieb tätig sind, unter das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates fallen. Damit wäre auch impliziert, dass der Betriebsrat seinen Vertretungsanspruch nahezu 1:1 auf die Randbesetzung ausdehnt (Artus 2012).
- Der Betriebsrat sollte die Zustimmung zum Einsatz von Fremdfirmen im Einzelfall verweigern können, wenn die Besorgnis besteht, dass durch die Vergabe ein Arbeitsplatzabbau droht oder die Beschäftigten andere Nachteile erleiden.
- Generell gilt es, die Rechte des Betriebsrates ähnlich wie für die Leiharbeit zu konkretisieren, sie ähnlich dem Status quo bei der Leiharbeit auszuweiten.
- Insbesondere eine Klarstellung § 95 BetrVG: Quoten/Regeln für Zusammensetzung der Belegschaft/Anteil der Beschäftigten, das bedeutet, wie hoch darf/bzw. soll im Rahmen einer Betriebsvereinbarung der Anteil der über Werkverträge Beschäftigten in Relation zu den Festangestellten sein.

## 10. Schlussbemerkungen: „Wettlauf Hase gegen Igel“ versus Qualitätsproduktion

Im Laufe der Studie wurde klar, dass man sich von einer weitverbreiteten Vorstellung lösen muss: Konkret wäre auf jeden Fall Arbeit auf Werkvertragsbasis und anderen Formen prekärer Beschäftigung der Boden unter den Füßen weggezogen, wenn es einen flächendeckenden Mindestlohn gäbe. Es wurde relativ schnell deutlich, dass der gesetzliche Mindestlohn zwar die wesentliche Stellschraube ist, will man illegales Lohndumping bzw. aus politischen Gründen die Niedriglohnproblematik minimieren. Insbesondere in den unter starkem Internationalisierungsdruck stehenden Branchen wie der Fleischindustrie und der Bauwirtschaft ist die Vergabepraxis bei den Werkverträgen sehr viel komplexer und bedarf zahlreicher flankierender Initiativen. Die schlagzeilenträchtigen Skandale wie am Bostalsee und bei einer fleischverarbeitenden Firma hätten selbst bei der Existenz eines allgemeingültigen gesetzlichen Mindestlohns nicht verhindert werden können. Ähnliche Szenarien sind, sollte sich die Politik „nur“ auf die Einführung eines allgemein gesetzlichen Mindestlohns beschränken, sogar weiterhin wahrscheinlich.

Die *Branchenanalyse* hat gezeigt, dass die Ausbreitung von Werkverträgen und vor allem die Art und Weise der Ausgestaltung der Werkvertragskonstruktionen eng mit branchenspezifischen Bedingungen verknüpft sind. Sicherlich existiert, wie aufgezeigt, ein Zusammenhang zwischen (internationalisierten) Niedriglohnbranchen und der Verbreitung von Werkverträgen. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Niedriglohnbeschäftigung und Werkverträgen in manchen *Branchen* nur sehr gering gegeben. Gerade im Bereich der Metallindustrie gibt es auch im Saarland deutliche Hinweise darauf, dass Werkverträge in dieser Branche nicht vornehmlich für Niedriglohntätigkeiten vergeben werden. Hier wird immer ersichtlicher, dass sich die Werkverträge auf sämtlichen Qualifikationsebenen ausgebreitet haben. Insofern dürfen die Werkverträge sowie die Solo-Selbstständigkeit mittels Werkverträgen in all ihren unterschiedlichen Facetten auf keinen Fall auf eine Ausdehnung des Niedriglohnsektors reduziert werden. Offenbar stellen sie einen Teil dieser sog. atypischen Beschäftigungsverhältnisse dar, die zu einer quantitativen Reduktion der Normalarbeitsverhältnisse und zugleich zu einem Aufbrechen der Tarifstrukturen führen.

Auf *betrieblicher Ebene* wurde deutlich, dass Werkverträge in den Niedriglohnbranchen primär zur gesteigerten Kostensenkung eingesetzt werden. In der Metall- und Elektroindustrie werden Werkverträge darüber hinaus zur erhofften Maximierung von Flexibilisierungspotentialen verwendet. Offensichtlich werden in allen untersuchten Branchen die Werkverträge genutzt, um

den Druck auf die Stammebelegschaft zu erhöhen. Inwieweit die von den allermeisten Gesprächspartnern unterstrichene Tendenz, dass Werkverträge auf Grund der Reduktion der Leiharbeitsverhältnisse zunehmen, gilt es fortlaufend zu beobachten.

In vielen Branchen, in denen Werkverträge weit verbreitet sind, spielen *die Betriebsräte* bislang, so sie denn überhaupt existent sind, nur eine untergeordnete Rolle bei der Vergabepaxis. Dies ergibt sich als Resultat mangelnder (zeitlicher) Ressourcen und geringen gesetzlichen Handlungsoptionen der Betriebsräte. Im Bereich der IG Metall scheinen sich die Betriebsräte in jüngster Zeit eingehender mit der Thematik zu beschäftigen und verstärkt Betriebsvereinbarungen zu initiieren.

## **10.1 Zusammengefasst: Die wichtigsten politischen Handlungsempfehlungen**

Wie bereits angesprochen, existieren unterschiedliche Handlungsoptionen im Kontext der politischen Gestaltung der Werkvertragsproblematik. Ein Vorschlag zur Präventionspolitik gegenüber der Ausbreitung von Scheinwerkverträgen dominiert jedoch die aktuelle politische Diskussion: Es handelt sich hierbei um den Vorschlag von Prof. Schüren für eine Korrektur des AÜG (NZA 2013, 176), der sich unter dem Aspekt seiner Folgen für die Durchführung des AÜG wie folgt zusammenfassen lässt (Schüren 2013). Jeder *faktische* Arbeitnehmerüberlassungsvertrag ist demnach als solcher zu kennzeichnen, andernfalls wird der Auftraggeber zum Arbeitgeber der mit der Ausführung des „Werks“ befassten Arbeitnehmer. Er muss also, umgangssprachlich ausgedrückt, vom Entleihunternehmen „übernommen“ werden. Der Verstoß gegen die Kennzeichnungspflicht ist auch für den Verleiher bußgeldbewehrt. Die vom Verleiher präventiv eingeholte Überlassungserlaubnis schützt den Auftraggeber nicht mehr (Sell 2013).

Dieser Vorschlag wird von zahlreichen Experten unterstützt, um die Problematik der Scheinwerkverträge wenigstens zu minimieren (Bundesrat 2013). Auch eine Bundesratsinitiative geht in diese Richtung: „Durch die Ergänzung der Vorschriften über die Versagung und Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis wird der Erlaubnisbehörde die Befugnis eingeräumt, die Verlängerung der Erlaubnis schon bei dem darauf gerichteten erstmaligen Antrag und damit sehr viel früher zu versagen, wenn von der Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis bis dahin kein Gebrauch gemacht worden ist“ (Bundesrat 2013). Diesen gesetzlichen Änderungsvorschlägen zeigen sich übrigens auch die Vertreter der Zeitarbeitsfirmen aufgeschlossen.

Neben diesem aktuell dominierenden Vorschlag, der jedoch nur ein Teil des Puzzles darstellt, existieren, wie ausführlich beschrieben, zahlreiche andere Handlungsoptionen. Versucht man noch einmal die wichtigsten politischen Handlungsoptionen zusammenzufassen, so erscheint die bundespolitische Ebene als zentraler Akteur, um die mit der Werkvertragsvergabe verknüpften Problematiken zu beeinflussen.

**Tabelle 3: Handlungsoptionen nach Akteursebenen**

<b>Europäische Ebene</b>	<b>Bundespolitische Ebene</b>
- Soziale Modifikation der Entsenderichtlinie, z.B. Ausweitung der Generalunternehmerhaftung.	- Öffnung des Arbeitnehmerentsendegesetzes für alle Branchen.
- Errichtung eines europäischen Online-Datenverbundes der Sozialversicherungen.	- Veränderte Kriterien bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen.
- Beseitigung der absoluten Wirkung der A-Bescheinigungen im Zielland.	- Verstärkte Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit auch im Rahmen der neuen Mindestlohnregelungen.
	- Klauseln für ein Vergabegesetz zur Beschränkung von Subunternehmerketten.
	- Klarere Regeln für die Abkehr von Scheinselbstständigkeit durch exaktere Kriterien bei den Gewerbeanmeldungen.
	- Konkretisierung der Rechte der Betriebsräte vergleichbar dem Niveau bzw. der Regelungen bei der Leiharbeit.

Sicherlich existieren auch auf landespolitischer Ebene Möglichkeiten bundespolitische Initiativen anzustoßen. Ein Beispiel mögen hier die Änderungen zu den Gewerbeanmeldungen sein. Zudem können auf kommunaler Ebene Initiativen in Gang gesetzt werden, um Subunternehmerketten zu begrenzen.

Der Ende 2013 verabschiedete Koalitionsvertrag enthält einige wichtige Vereinbarungen im beschriebenen Kontext: Der Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes soll auf alle Branchen erstreckt werden. Dies dürfte primär einer Umsetzung der europarechtlichen Regelungen in nationales Recht geschuldet sein. Es war bereits umstritten, ob die europäische Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern nicht bereits eine Ausweitung auf alle Branchen ohnehin notwendig macht.

Auch die Kriterien zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach dem Tarifvertragsgesetz sollen laut Koalitionsvereinbarung modifiziert werden. Ausreichend soll das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses sein, so z.B. wenn die Funktionsfähigkeit von gemeinsamen Institutionen der Tarifvertragsparteien (Sozialkassen) abgesichert werden soll, die AVE die Funktionalität der tariflichen Normsetzung gegen die Folgen ökonomischer Fehlentwicklungen sichert oder die Tarifpartner eine Tarifbindung von mindestens 50 Prozent glaubhaft belegen. Zwar werden einige dieser Kriterien als noch nicht exakt genug kritisiert, jedoch stellen sie eine deutliche Weiterentwicklung gegenüber dem bisherigen Status quo dar.

## 10.2 Welches Geschäftsmodell in der Zukunft?

Die Darstellung der Werkvertragsvergabepraxis hat gezeigt, dass hinter der zunehmenden Verwendung von Werkverträgen ein unternehmerisches, wie politisches Leitbild steht, welches primär auf kurzfristige Kostensenkungen abzielt. Auch wenn die Untersuchung verdeutlicht hat, dass es insbesondere auf politischer Ebene durchaus vielfältige Möglichkeiten gibt, die negativen Auswüchse von Werkverträgen zu minimieren, wird eine dauerhafte Änderung der zunehmenden Vergabe von Werkverträgen nur durch ein verändertes Leitbild der Qualitätsproduktion auf unternehmerischer wie politischer Ebene zu erreichen sein.

Outsourcing kann mit einem Verlust wichtiger Kernkompetenzen und betrieblichem Know-how verbunden sein. Außerdem ist bei Outsourcing auf dem Betriebsgelände immer abzuwägen, ob diese Strategie wirklich dauerhaft mit einer Kostensenkung verbunden ist, da es zumeist in den einzelnen Abteilungen recht hohe Kosten verursacht, die Werkvertrager zu finden, mit dem Betrieb vertraut zu machen und die Abstimmung der Arbeitsprozesse zu organisieren. Insbesondere die Firmenleitungen befinden sich in einem stetigen Abwägungsprozess, ob es nicht bei Berücksichtigung aller Faktoren rationaler wäre, die entsprechenden Personen dauerhaft an den Betrieb zu binden und damit auch den nicht primär mit Kostenrechnungen zu quantifizierenden innerbetrieblichen Wissenstransfer zu optimieren. Viele Unternehmen, die verstärkt Werkverträge einsetzen, präferieren das Geschäftsmodell „Niedriglohn und Entsicherung von Arbeitsverhältnissen“ anstatt eines nachhaltigeren Geschäftsmodells „Innovation, gute Arbeit und faire Löhne“. Gleichwohl hat es vor allem die politische Ebene versäumt, diesen „schlechten“ betrieblichen Praktiken mittels wettbewerbsneutraler Regelungen ihren so errungenen Kostensenkungen zumindest teilweise etwas entgegenzusetzen.

## 11. Literaturverzeichnis

- AGV Bau Saar (2012): Rede des AGV BAU Saar-Präsidenten Hans-Ludwig Bernardi. In: AGV Bau Saar-online vom 27.06.2012.
- Anger, Heike (2013): Teure Billigjobs. In: Handelsblatt Nr.164: S. 1-4.
- Arbeitnehmer (2013): Verhärtete Fronten im Einzelhandel. In: Arbeitnehmer Heft 6/2013: S. 26.
- Artus, Ingrid & Roßmeißl, Felix (2012): Leiharbeit und prekäre Arbeit – aktuelle Situation und Trends im Organisationsbereich der bayerischen IG Metall; Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Astheimer, Sven (2013): Osteuropäer sitzen auf gepackten Koffern – Arbeitnehmerfreizügigkeit. In: Frankfurter Allgemeine-online vom 10.08.2013.
- Badische Zeitung vom 31.08.2013: Der Mindestlohn in Schlachthöfen naht.
- Balan, Milan (2011): Zur Lage und Zukunft von Wanderarbeitern am Bau in Deutschland. Online-Version.
- Balan, Milan (2013): Abzocke am Bau – wenn das Geld in die falschen Taschen wandert: In: Eicker-Wolf, Kai & Fritzel, Ute (Hrsg.): Arbeit unter Druck. Ein Lesebuch, Online-Version: S. 33-38.
- Beikler, Sabine (2013): Fester Job adieu – Minijobs, Leiharbeit und Co. In: Der Tagesspiegel-online vom 19.02.2013.
- Bispinck, Reinhard (2013): Mindestlohn allein reicht nicht aus. Den Tarifvertrag stärken. Onlineversion.
- BöcklerImpuls (2012): Werkverträge brauchen bessere Regeln – Arbeitsrecht. In: Böcklerimpuls 8/2012: S. 7.
- Bonin, Holger & Zierahn (2012): Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. ZEW-Mannheim.
- Brandt, Peter (2013): Flexibilisierung der Arbeit und ökonomisch-soziale Stabilität. Vorschläge zur Entwicklung nachhaltiger Flexibilisierungsstrategien, Online-Broschüre: S. 1-88.
- Bundesagentur für Arbeit (2013): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitnehmerüberlassung. Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe 1. Halbjahr 2012. Statistik.
- Bundesrat (2013): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Missbrauchs von Werkverträgen und zur Verhinderung der Umgehung von arbeitsrechtlichen Verpflichtungen.
- Creutzburg, Dietrich (2013a): Tarifparteien offen für niedrigere Einstiegsgehälter – Metallindustrie. In: Frankfurter Allgemeine-online vom 26.08.2013.
- Creutzburg, Dietrich (2013b): Weniger Menschen in Zeitarbeit – Bundesagentur für Arbeit. In: Frankfurter Allgemeine-online vom 24.07.2013.
- Dälken, Michaela (2012): Willkommen zur Ausbeutung? Die negative Seite der Dienstleistungsfreiheit. in: Migration-online vom 12.12.2012.
- Deutscher Bundestag (2013a): Drucksache 17/12378 – Missbrauch von Werkverträgen bekämpfen. In: Bundestag-online vom 18.02.2013.
- Deutscher Bundestag (2013b): Drucksache 17/14029: Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in der Fleischbranche.

- DGB-Bildungswerk (2012): Europa: Integriert. Schwerpunkt: Dienstleistungsfreiheit und Entsendung in der EU. Online-Version: S. 1-12.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2012): Positionspapier des DGB Bundesvorstandes gegen die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen: S. 1-8.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2013): Positionspapier: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum geplanten 12. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung: S. 1-20.
- El-Sharif, Yasmin (2013): Staat zahlt jährlich 1,5 Milliarden Euro für Niedriglöhne im Handel. In: Spiegel-online vom 04.06.2013.
- Güster, Claus-Harald (2013): Mindestlohn für die Fleischwirtschaft ante portas? In: Gegenblende Nr. 24. Online-Version.
- Giersch, Herbert (2013): Saarland –Exportland. Gute Wachstumsaussichten dank starker Exportwirtschaft. In: Saarländische Wirtschaftswoche 01/13: S. 66-67.
- Gesamtmetall (2013): Arbeiten im Herz der Wirtschaft: Werkverträge - Fragen und Antworten. Online-Version.
- Grossarth, Jan (2013): Miserable Arbeitsbedingungen auf Schlachthöfen – Vorwurf moderne Sklaverei. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung-online vom 24.06.2013.
- Handelsblatt vom 17.11. 2013: Jeder dritte Metalller ist Leiharbeiter. Studie der IG-Metall vorgestellt.
- Hamann, Andreas (2013): Löhne light gibt's nicht. In: VER.DI PUBLIK 05/2013: S. 3.
- Hartmann, Gabi (2012): „Auf dem Weg in die moderne Sklaverei?“ – AK-Forum zu Werkverträgen. In: Arbeitnehmer 2/2012: S. 14-15.
- Heilmann, Micha (2013): Billiger geht immer – Werkverträge im Bereich der Gewerkschaft NGG. PP-Präsentation im Rahmen des 9. Hans-Böckler-Forum zum Arbeits- und Sozialrecht Berlin am 22.03. 2013.
- HDE (2013): Der deutsche Einzelhandel. Online-Präsentation.
- Hohendanner, Christian (2012): Vom Leiharbeiter zum freien Mitarbeiter? – Werkverträge in der Diskussion. In: Destatis-online vom 30.05.2012.
- IT-Magazin (2013): Beunruhigender Trend. Leiharbeit und Werkverträge im IT-Sektor in IT-Magazin 3/2012: S. 8-11.
- John, Dominique (2013): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa – Freie Mobilität. In: Linksnet-online vom 23.08.2013.
- Klebe, Thomas (2013): Werkverträge – Verbreitung, Erscheinungsformen und rechtspolitischer Handlungsbedarf. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales-online vom 11.03.2013.
- Klingen, Heino & Litzenburger Gerd (2012): Mit innovativen Dienstleistungen die Zukunft meistern. Die Bauwirtschaft im Saarland. In: Saarländische Wirtschaftswoche 12/2012: S. 9-12.
- KPMG (2012): Trends-im Handel 2020. Consumer-Markets. Online-Studie.
- Kirf, Hans-Alois (2013): Hände gebunden durch EU-Richtlinie, in: Handwerk im Saarland vom 13.06.2013.
- Kocsis, Andrea (2013): Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung zur Bekämpfung von Lohndumping. In: Gegenblende-online vom 13.03.2013.

- Lange, Stefan (2013): Bundesregierung verzichtet auf Regulierung von Werkverträgen. In: Frankfurter Allgemeine-online vom 28.08.2013.
- Leubecher, Marcel (2013): Deutschland ist Europas Schlachthaus – Fleischwirtschaft. In: Die Welt-online vom 27.07.2013.
- Maiweg, Bernd (2012): Fleisch. In: PowerPoint-Präsentation des Referatsleiters der Gewerkschaft NGG.
- Remmert, Jochen (2013): Flächentarif passt nicht in die Globus-Welt – Einzelhandel. In: Frankfurter Allgemeine-online vom 24.04.2013.
- Saarbrücker Zeitung vom 05.06.2013: Werkverträge: AGV Bau Saar fordert intensivere Kontrollen.
- Saarbrücker Zeitung vom 14.06.2013: Über Werkverträge sachlich reden.
- Saarbrücker Zeitung vom 5.07.2013: Das Herz der Wirtschaft. Gesamtmetall-Präsident: 95 Prozent der Mitarbeiter sind stolz auf ihre Arbeit.
- Saarbrücker Zeitung vom 10.07.2013: Erstmals mehr Rumänen als Franzosen im Saarland zugewandert.
- Saarbrücker Zeitung vom 10.08.2013: Kurzarbeit zieht wieder an.
- Saarbrücker Zeitung vom 27.08. 2013: „Manche Löhne sind einfach nicht in Ordnung.“
- Saarbrücker Zeitung vom 10.09.2013: NGG fordert umgehend Gespräche über Mindestlohn in Fleischbranche.
- Saarbrücker Zeitung vom 1.10.2013: Saar-Wirtschaft gegen Mindestlöhne.
- Saarbrücker Zeitung vom 4.11.2013: Zuwanderer an der Saar erwünscht.
- Saarbrücker Zeitung vom 14. 11.2013: Saar-Handel vor großen Veränderungen.
- Saarwirtschaft (2013): Zeitarbeit: keine weitere Regulierung – Ergebnisse einer IHK-Umfrage. In: Saarwirtschaft 01/2013: S. 10.
- Schüren, Peter (2013): Scheinwerk- und Scheindienstverträge mit Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis – Vorschlag zu einer Korrektur des AÜG. In: NZA 4/2013: S. 176-178.
- Sell, Stefan (2013): Lohndumping durch Werk- und Dienstverträge? Problemanalyse und Lösungsansätze; Online-Version.
- Siebenhüter, Sandra (2013): Werkverträge in Bayern – Das neue Lohndumping-Instrument. Online-Version: S. 1-80.
- Simantke, Elisa & Mielke, Janel: Dumpingstandort Deutschland – Schlachtbetriebe. In: Der Tagesspiegel-online vom 21.03.2013.
- Ulber, Jürgen (2013): Werkverträge – Das sind die Handlungsmöglichkeiten für Betriebsräte. In: AiB 5/2013: S. 285-290.
- Waas, Bernd (2013): Werkverträge – europarechtliche und rechtsvergleichende Aspekte. Vortrag gehalten auf dem 9. Hans-Böckler-Forum am 21./22.03 Berlin.
- Wiesenhügel, Klaus (2013): „Ich bin noch nie vor Verantwortung weggelaufen“. In: Einblick 15/13: S. 3.
- Wisdorff, Flora (2013): Betriebsräte sollen bei Werkverträgen mitreden – Arbeitsrecht. In: Die Welt-online vom 16.03.2013.

Wolff, Ernst (2012): Lohndumping durch Werkverträge. In: World Socialist Web Site-online vom 17.02.2012.

Ziedler, Christopher & Eubel, Cordula (2013): Wie groß ist das Problem mit den Werkverträgen? – Lohndumping in Deutschland. In: Der Tagesspiegel-online vom 27.08.2013.

 **beraten**  
**bilden**  
forschen

**Arbeitskammer des Saarlandes**  
Körperschaft des öffentlichen Rechts  
Fritz-Dobisch-Straße 6-8  
66111 Saarbrücken  
Tel. (0681) 4005-0  
[arbeitskammer.de](http://arbeitskammer.de)

  
Arbeitskammer | des Saarlandes