

A decorative graphic on the left side of the slide features a network of interconnected nodes and lines. The nodes are represented by circles and ovals in various colors including blue, green, orange, and red, set against a light grey background.

Arbeitsausbeutung unterbinden – Werkverträge fair gestalten

IAQ debattiert

26.08.2024

Dr. Karen Jaehrling / Frederic Hüttenhoff

Einordnung und Grundlage: Forschung zu Werkverträgen am IAQ

- Fokus: *Kostenorientierte* (vs. fachspezifische) Nutzung von Werkverträgen
- von Randbereichen (Reinigung..) zu Kernbereichen in vielen Branchen
- im Blickpunkt zahlreicher empirischer Studien (Auswahl)
 - Praktiken der Onsite-Werkvertragsvergabe (2014/2015) (**verarbeitendes Gewerbe, Einzelhandel**)
 - Kontrolle von Mindestlöhnen (2015-2018) (**Fleischwirtschaft, Bau, Hotel- und Gaststättengewerbe**)
 - Studie zu **Bauhauptgewerbe (2018-2021)**
 - ‚Doppelte Mobilität‘ von Kapital und Arbeit in der **Schiffbaubranche (SHIPGLOBAL, 2020-2024)** → 5 Länder: NO, **DE**, PL, RO, IT
 - ‚Fragmentierte Kontrolle‘ von Mindestarbeitsbedingungen (FRAKOMIN, 2023-2024)

Agenda

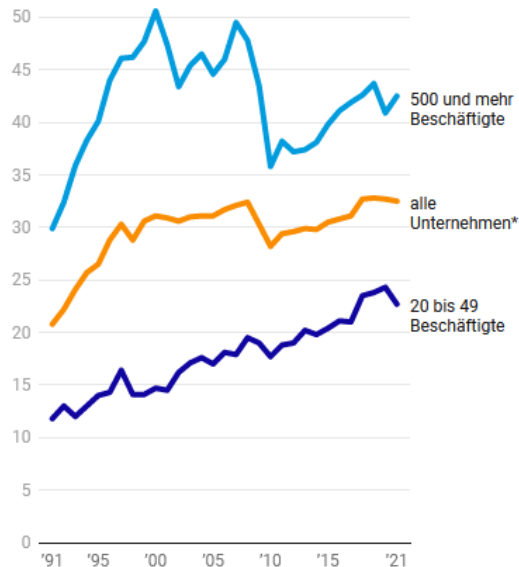
- 1 Zunahme, Funktionswandel und Formwandel von Werkverträgen
- 2 Ausbeutung verhindern – ein Rückblick
- 3 Werkverträge fair gestalten: Handlungsansätze jenseits eines Verbots
- 4 Fazit: faire Werkverträge – eine Schimäre?



Zunahme, Funktions- und Formwandel

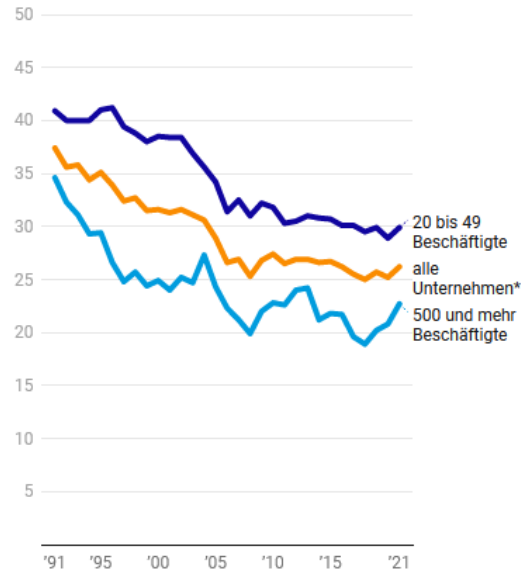
Zunahme und Funktionswandel: Bau

Kosten für Nachunternehmerleistungen



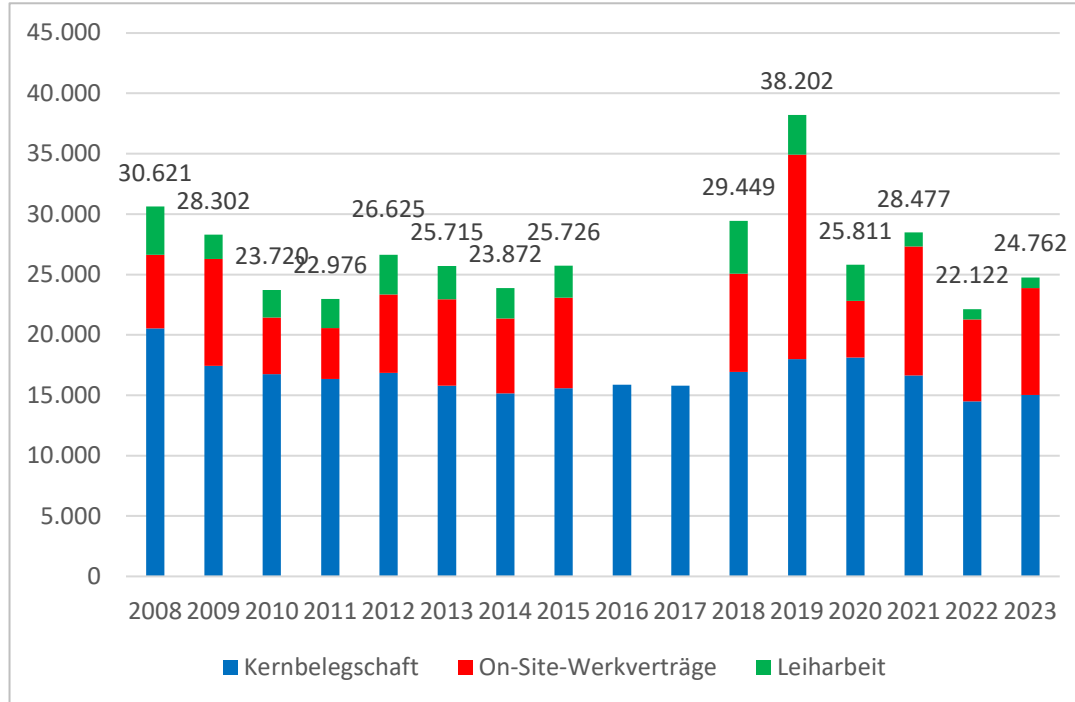
* Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten

Personalkosten



- Werkverträge bereits in 1980er Jahren
- Zunahme v.a. bis Finanzkrise
- Parallel starker Anstieg von Kleinstbetrieben

Zunahme und Funktionswandel: Schiffbau



- Werkverträge bereits in 1980er Jahren
- weniger eindeutige Zunahme, aber Verstetigung als Puffer
- Anteil zwischen 20 und 40% der Beschäftigten
- Zum Vergleich: Italien > 80%
Norwegen: > 75% in Produktion

Zunahme und Funktionswandel: begünstigende Faktoren

Funktionswandel: Werkverträge als Instrument für externe...

- *funktionale Flexibilität*: temporär benötigte zusätzliche Kompetenzen
- *zeitliche Flexibilität*: Puffer für Auslastungsschwankungen
- *„Lohnflexibilität“*: *niedrigere* Entlohnung

Begünstigende Faktoren

- Transnationalisierung von Arbeitsmärkten – zunehmend auch über EU-Grenzen hinaus
- Veränderte Produktionsweise → weniger kontinuierliche Auslastung
- (Re-)Regulierung von Zeitarbeit → Flucht in Werkverträge
- Branchenspezifische Faktoren

Formwandel: aktuelle Herausforderungen

Konsolidierung und Professionalisierung des Werkvertrags-Ökosystems

- ... ist hausgemacht!
 - nicht nur ‚ausländische Subunternehmen mit krimineller Energie‘
 - sondern Lernpfade mit aktiver **Beteiligung von hiesigen Firmen** – sowohl ‚Intermediäre‘ als auch Auftraggeber, durch passive (strategische Blindheit) und aktive Rolle
- ... ist legal
 - weiterhin zahlreiche legale Optionen, die Kostensenkung mit externen (in- wie ausländischen) Arbeitskräften ermöglichen → Mischformen und Graubereich

Tariffucht mit eigenen Tochterfirmen; Leiharbeits-Tarife; Ausnahmen für grenzüberschreitende Leiharbeit; Herkunftsland-Prinzip bei Entsendung; keine Allgemeinverbindlichkeit (Schiffbau)

Organisierte Intransparenz durch komplexere vertragliche Konstrukte zwecks regime shopping

„Na, ich hab ne deutsche Zeitarbeitsfirma; nicht genug Leute, ne. Dann hab ich Leute kennengelernt in Rumänien, und die haben auch ne Leiharbeitsfirma, oder die haben gesagt, gegen Geld vermitteln die mir Leute, die dann offiziell bei ner rumänischen Leiharbeitsfirma beschäftigt sind, oder ‘ner polnischen. Oder sie organisieren eben, dass die ne Zweigstelle in Rumänien aufmachen. Also, die Kooperationen, um Geld zu verdienen, die entstehen in Europa. Ist ja auch nicht verkehrt. Ist ja nicht verkehrt! Aber, wenn wir die Kooperation benutzen, um zu bescheißen, oder um Leute auszubeuten, dann ist es nicht gut.“ (IG Metall, Interview 3/2022



Ausbeutung verhindern – ein Rückblick

Staatliche Kontrollen stoßen schnell an Grenzen

- Mindestlöhne und Arbeitszeiten werden i.d.R. auf dem Papier eingehalten
- Zoll (FKS) ist in hohem Maße von Aussagen der Beschäftigten abhängig
 - Hohe Abhängigkeit vom Arbeitgeber (Vermittler)
 - Vertrauensaufbau ist schwierig
 - Ambivalente Rolle des Zolls: keine Anreize zur Kooperation
 - Keine Informationen an Beschäftigte über festgestellte Verstöße
- Verstöße werden teilweise nicht konsequent genug geahndet
 - geringe Kontrolldichte
 - erschwerte Kooperation von Kontrollbehörden (intern + grenzüberschreitend)
 - Staatsanwaltschaften sind überlastet
 - geringe unternehmensrechtliche Hürden für Strategien der ‚strategische Insolvenz‘

Ansätze der Gewerkschaften, Betriebsräte und Beratungsorganisationen: zwei Branchen im Vergleich

Baugewerbe

- Seit Jahren regelmäßige (aufsuchende) Informations- und Unterstützungsarbeit (IG BAU, PECO, EVW, Faire Mobilität, Arbeit und Leben)
 - Vertrauensaufbau notwendig
 - Enger Kontakt zwischen IG BAU und gewerkschaftsnahen Organisationen
- Jahresmitgliedschaft der IG BAU (seit 2020)
- Kooperationen zwischen Betriebsräten und Beratungsorganisationen

Schiffbau

- Seit 2013: gewerkschaftliche Strategien zur Regulierung von Subunternehmern
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung neu ausgehandelter Kompromisse
- Lediglich ein Betriebsrat mit stärkerer Nutzung von Organisationsressourcen
 - Unterstützung durch Vertrauensleute mit verschiedenen Sprachkenntnissen
 - Informationskampagne für mobile Beschäftigte (Infolyer, Plakate)



Werkverträge fair gestalten

Handlungsansätze jenseits eines Verbots

Ansätze für die faire Gestaltung von Werkverträgen

Erhöhung der Transparenz und Verantwortlichkeit	Stärkung der Arbeitnehmerrechte	Equal Pay
Verpflichtendes Nachunternehmermanagement	Ausweitung der Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten (Norwegen)	Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen erleichtern
Begrenzung von Subunternehmerketten (Spanien)	Verpflichtung schriftlicher Arbeitsverträge (Heimatsprache) + Lohnabrechnungen	Herkunftslandprinzip bei Sozialabgaben abschaffen
Registrierung der Unternehmen und Beschäftigten	Staatliche Unterstützung bei der Durchsetzung von Lohnansprüchen (UK, Belgien, Frankreich)	Anerkennung ausländischer Qualifikationen
Ausweitung der Haftung auf gewerbliche Auftraggeber (inkl. Staat)	Stärkung der Beratungsorganisationen	
Auflagen bei öffentlicher Auftragsvergabe oder Bereitstellung öffentlicher Mittel		
Elektronische Arbeitszeiterfassung (Fleischwirtschaft)		



Fazit: faire Werkverträge – eine Schimäre?

Zwischenbilanz und offene Fragen

Fazit und Ausblick: Faire Werkverträge – eine Schimäre?

Bisherige Erfahrungen: Lernpfade von staatlichen Behörden und ‚gewerkschaftlicher Erneuerung‘, aber begrenzte Effektivität

Wie weiter: Drei Handlungsfelder

- (1) Alternativen zu Werkverträgen: andere Personaleinsatzstrategien
 - Kurzarbeit + Überstunden; Umlagesystem (Vorbild Bau: Saison-KUG); zwischenbetriebliche Arbeitnehmerüberlassung (in regionalen Clustern); direkte Beschäftigung transnational mobiler Beschäftigter
- (2) Standards für ‚faire Werkverträge‘: was heißt ‚Ausbeutung unterbinden‘, was heißt ‚fair‘? Bedarf nach normativer Debatte
- (3) Stärkung zur Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten: klassische institutionelle Machtressourcen (Mitbestimmungsrechte) begrenzt wirksam; zentrale Rolle von Vertrauensbildung und Organisierung

Vielen Dank!