

IAB-Kurzbericht

26/2016

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Zu On-Site-Werkverträgen zwischen zwei Betrieben¹, bei denen die vereinbarten Arbeiten auf dem Betriebsgelände des Auftraggebers verrichtet werden, gibt es kaum wissenschaftliche Erkenntnisse.

■ Nach Angaben der repräsentativen IAB-Stellenerhebung hatten im vierten Quartal 2015 rund 26.000 Betriebe und Verwaltungen On-Site-Werkverträge vergeben.

■ On-Site-Werkverträge sind in allen Wirtschaftsbereichen zu finden. Der Bereich Ernährung/Textil/Bekleidung/Möbel weist die größten Anteile auf. Zudem nutzen Großbetriebe sie häufiger und mit mehr Personal als kleinere Betriebe.

■ In einer zusätzlichen qualitativen Betriebsbefragung sind wir den Motiven der Nutzung von On-Site-Werkverträgen nachgegangen: Genannt wurden vor allem der Einsatz von spezialisiertem Personal sowie die Verringerung von erlebtem bzw. erwartetem Fachkräftemangel, aber auch Aspekte der Kostenreduzierung bei der Personalverwaltung und die Steigerung der Flexibilität bei der Auftragerfüllung.

■ Die befragten Betriebe bewerten On-Site-Werkverträge überwiegend positiv. Auch in der Zukunft plant die Mehrheit, diese Vertragsform einzusetzen.

Werkverträge aus Sicht der Auftraggeber

Warum Betriebe On-Site-Werkverträge nutzen

von Carina Sperber, Anja Warning und Enzo Weber

Werkverträge haben in letzter Zeit sowohl in den Medien als auch in der Politik große Aufmerksamkeit erhalten. Diskutiert werden Nutzen wie auch möglicher Missbrauch. In diesem Kurzbericht liegt der Fokus auf Werkverträgen zwischen Betrieben¹, bei denen die Werkvertragsleistungen auf dem Betriebsgelände des Auftraggebers, das heißt „On-Site“, ausgeführt werden. Diese Verträge sind besonders relevant, weil sie am ehesten in Konkurrenz zur Nutzung von Leiharbeit oder der Beschäftigung eigener Mitarbeiter stehen. Bislang wurden On-Site-Werkverträge wissenschaftlich kaum untersucht.

Werkverträge werden generell zwischen einem Werkbesteller oder Auftraggeber und einem Werkvertragsnehmer geschlossen. Erstere können Betriebe oder Privatpersonen² sein, Letztere sowohl Solo-Selbstständige als auch Betriebe mit Beschäftigten.

In Deutschland sind Werkverträge kein neues Phänomen. Sie finden bereits in ersten Fassungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) Erwähnung. In den 1970er/1980er Jahren rückten sie unter dem Begriff „Out-

sourcing“ verstärkt ins öffentliche Bewusstsein. Aktuell werden Werkverträge vor allem in Abgrenzung zu Leiharbeit diskutiert.

Die Unterscheidung von Werkverträgen und Leiharbeit ist in der Praxis nicht selten kompliziert (vgl. Infokasten auf Seite 2). So befasst sich auch die Bundesregierung in einem aktuellen Gesetzesentwurf mit Wirksamkeit zum 1.4.2017 mit dieser Abgrenzung, um sogenannte Scheinwerkverträge zu verhindern. Zur betrieblichen Nutzung von Werkverträgen, insbesondere von sogenannten On-Site-Werkverträgen, gibt es kaum wissenschaftliche Erkenntnisse. Diese sind aber relevant, weil On-Site-Werkverträge am ehesten in Konkurrenz zur Nutzung von Leiharbeit oder der Beschäftigung eigener Mitarbeiter stehen.

Grundsätzlich werden im Rahmen von Werkverträgen die zu erbringenden Arbei-

¹ Im Fragebogen wurde nach Werkverträgen „mit anderen Firmen“ gefragt. Verträge mit Solo-Selbstständigen sollten hier normalerweise nicht erfasst werden, auch wenn solche Fälle nicht völlig auszuschließen sind.

² Auch Privatpersonen sind mit sogenannten „Werkverträgen des Alltags“, wie zum Beispiel dem Beauftragen eines Handwerkers, vertraut. Diese Verträge sind nicht Gegenstand unserer Untersuchung.

ten vom Werkvertragsnehmer selbstständig organisiert und durchgeführt. Die dabei eingesetzten Beschäftigten unterliegen nicht dem Weisungsrecht des Auftraggebers, sondern des Werkvertragsbetriebs, bei dem sie angestellt sind. Dieser ist auch für alle personalrechtlichen und personalwirtschaftlichen Belange dieser Beschäftigten verantwortlich, Solo-Selbstständige agieren entsprechend eigenverantwortlich. Für die Auftraggeber steht die vertragsgemäße Ausführung der vereinbarten Leistung im Vordergrund. Die Leistung wird vom Werkvertragsbetrieb geplant und erbracht.

■ Kombination von quantitativer und qualitativer Analyse

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, neben dem quantitativen Ausmaß von Werkverträgen einen ersten detaillierteren Einblick in die Nutzung von On-Site-Werkverträgen zu erhalten. Dabei geht es primär um die Motive sowie um die Praxis und Ausgestaltung der Nutzung. Hierzu wird eine repräsentative quantitative Analyse zur Verbreitung von On-Site-Werkverträgen kombiniert mit einer vertiefenden qualitativen Analyse auf Basis von Interviews mit Betrieben, die solche Verträge als Auftraggeber genutzt haben.

Im vierten Quartal 2015 wurden im Rahmen der repräsentativen IAB-Stellenerhebung (vgl. Infokasten auf Seite 3) rund 12.900 Betriebe und Verwaltungen zur Nutzung von Werkverträgen und speziell zur Nutzung von On-Site-Werkverträgen mit anderen Firmen befragt. Anschließend wurde unter den Betrieben, die On-Site-Werkverträge vergeben, eine Zufallsstichprobe gezogen. Diese berücksichtigt verschiedene Regionen sowie Betriebsgrößen und sollte möglichst viele Wirtschaftsbereiche erfassen. Ziel war es, 30 vertiefende telefonische Interviews zu führen, in denen über die Nutzung von On-Site-Werkverträgen berichtet wird. Interviewpartner waren Mitglieder der Geschäftsführung bzw. der Betriebsleitung oder Verantwortliche aus dem Bereich Personal/Controlling. Dabei kamen leitfadengestützte Interviews zum Einsatz, das heißt, es wurden in bestimmter Abfolge feststehende Fragen gestellt, die von den Betrieben frei beantwortet werden konnten. Die qualitativen Interviews geben tiefere Einblicke, beanspruchen aber auch im Hinblick auf die begrenzten Fallzahlen keine Repräsentativität.

■ 26.000 Betriebe mit On-Site-Werkverträgen

Laut repräsentativen hochgerechneten Angaben aus der IAB-Stellenerhebung nutzten zum Befragungszeitpunkt im vierten Quartal 2015 rund 26.000 Betriebe und Verwaltungen On-Site-Werkverträge mit anderen Firmen. Das sind Werkverträge, bei denen die Arbeiten auf dem Betriebsgelände des Auftraggebers, also der hier befragten Betriebe, ausgeführt werden. Sie betrafen etwa 212.000 Beschäftigte³, die im Rahmen dieser On-Site-Werkverträge auf dem Betriebsgelände der Auftraggeber tätig waren.

On-Site-Werkverträge werden in allen Wirtschaftsbereichen genutzt, sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor und in der Öffentlichen Verwaltung. Die höchsten Anteile von Beschäftigten im Rahmen von On-Site-Werkverträgen entfielen im vierten Quartal 2015 auf den Bereich Ernährung/Textil/Bekleidung/Möbel (15 %), das Baugewerbe (12 %), den Bereich Information und Kommunikation (10 %) sowie auf die Sonstigen wirtschaftlichen Diensten ohne Arbeitnehmerüberlassung (10 %, vgl. **Abbildung 1**). Diese Verteilung

³ Zu beachten sind Unschärfen aufgrund möglicher Doppelzählungen (wenn ein Werkvertragsnehmer bei mehreren Betrieben angestellt ist) sowie mögliche Untererfassungen, wenn z. B. Betriebe ihre Wartungsverträge nicht als Werkverträge erfassen.

i Definition von Werkverträgen und Abgrenzung zur Leiharbeit

Werkverträge sind bereits in der ersten Fassung des Bürgerlichen Gesetzbuches von 1900 enthalten. Sie sind ab §§ 631 ff. BGB aufgeführt. Zur Definition siehe § 631 BGB „Vertragstypische Pflichten beim Werkvertrag“:

(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.

Abgrenzungskriterien von Werkverträgen und Leiharbeit

Werkverträge	Leiharbeit
Konkretes Werk/Leistung wird vereinbart	Dienste werden zur Verfügung gestellt
Ergebnisbezogene Abrechnung	Abrechnung nach Zeiteinheiten
Keine Weisungsbefugnis des Auftraggebers	Weisungsbefugnis durch Auftraggeber
Selbstständiges und eigenverantwortliches Arbeiten	Unselbstständiges und fremdbestimmtes Arbeiten
Haftung für Mängel	Keine Haftung für Mängel
Getrennte Arbeitsabläufe	Eingliederung in den Arbeitsablauf des Auftraggebers

Quelle: In Anlehnung an Lorig (2012), Bonin/Zierahn (2012).

entspricht nicht der Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über die Wirtschaftszweige: Während auf die in **Abbildung 1** einzeln angegebenen Wirtschaftsbereiche ca. zwei Drittel aller Werkverträge entfielen, war in ihnen nur rund ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tätig. In den genannten Wirtschaftszweigen (mit Ausnahme des Bereichs Maschinen/Elektrotechnik/Fahrzeuge) werden On-Site-Werkverträge also überproportional häufig genutzt.

Größere Betriebe setzen On-Site-Werkverträge überproportional häufig und mit mehr Personal ein als kleinere Betriebe. Aufgrund der Vielzahl von kleinen und mittelgroßen Betrieben ergibt sich aber insgesamt eine ähnliche Verteilung aller im Rahmen von On-Site-Werkverträgen tätigen Personen über die Betriebsgrößen hinweg. So waren im vierten Quartal 2015 hochgerechnet rund 72.000 Personen in kleinen Betrieben tätig, rund 62.000 in mittelgroßen und rund 78.000 Personen arbeiteten in Großbetrieben.

In Zukunft könnte die Bedeutung von On-Site-Werkverträgen zunehmen, denn sie spielen aus Sicht einzelner Betriebe eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von erlebtem oder erwartetem Fachkräftemangel, wie nachfolgend gezeigt wird. Zu beachten ist, dass sich die vorgelegten Zahlen auf einen Befragungszeitpunkt beziehen. Im Zeitverlauf würde sich eine größere Zahl von betroffenen Betrieben bzw. von On-Site-Werkverträgen ergeben.

■ 30 Interviews mit breiter Verteilung

Die nun folgenden vertiefenden Analysen basieren auf den Angaben von 30 Auftraggebern, die im Rahmen telefonischer Interviews zu spezifischen Aspekten der Nutzung von On-Site-Werkverträgen befragt wurden. Die Interviews konnten nahezu gleichmäßig zwischen West- und Ostdeutschland verteilt werden und streuen breit über die Wirtschaftsbereiche. Sie umfassen sowohl kleine als auch mittelgroße und große Betriebe (vgl. **Tabelle 1**).

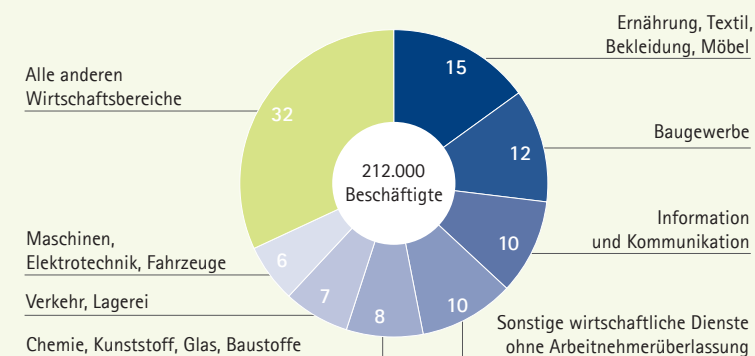
Vielfältige Tätigkeiten

Die Nutzung von On-Site-Werkverträgen ist keinesfalls neu: Der Großteil der befragten Betriebe in Westdeutschland nutzt derartige Verträge schon länger, früher wurde in diesem Zusammenhang häufig von „Outsourcing“ an Fremdfirmen gesprochen. In Ostdeutschland hat sich die Nutzung von On-Site-Werkverträgen bei den befragten Betrieben ab 2010 verstärkt (vgl. **Tabelle 2** auf Seite 4).

Abbildung 1

Anteil der Personen, die im Rahmen von On-Site-Werkverträgen beschäftigt waren, nach Wirtschaftszweigen

IV. Quartal 2015, Anteile in Prozent



Quelle: IAB-Stellenerhebung im vierten Quartal 2015, Befragung von 12.900 Betrieben. © IAB

i

Datenbasis: Die IAB-Stellenerhebung

Die IAB-Stellenerhebung ist eine regelmäßig durchgeführte repräsentative Befragung von Betrieben und Verwaltungsstellen aller Wirtschaftsbereiche und Betriebsgrößen zur Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und zum Verlauf von Stellenbesetzungsprozessen. Im Herbst 2015 wurden die Teilnehmer im Rahmen eines Sonderfragenteils auch zur Nutzung von Werkverträgen, insbesondere von On-Site-Werkverträgen, befragt.

Insgesamt haben sich rund 12.900 Betriebe und Verwaltungen an der Befragung beteiligt. Ihre Angaben wurden mittels statistischer Verfahren auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet.

Tabelle 1

Verteilung der geführten Interviews

	Ost	West	Deutschland
Wirtschaftsbereiche			
Land- und Forstwirtschaft	2	0	2
Energieversorgung/Bergbau	1	3	4
Verarbeitendes Gewerbe	6	6	12
Bau/Verkehr/Grundstücks- und Wohnungswesen, Information und Kommunikation/Arbeitnehmerüberlassung/Sonstige Dienstleistungen	4	5	9
Öffentliche Verwaltung/Gesundheits- und Sozialwesen/Erziehung und Unterricht	1	2	3
Gesamt	14	16	30
Betriebsgröße			
1 bis 49 Beschäftigte	1	3	4
50 bis 249 Beschäftigte	6	7	13
250 und mehr Beschäftigte	7	6	13
Gesamt	14	16	30

Quelle: IAB-Betriebsbefragung zur Nutzung von On-Site-Werkverträgen, Frühjahr 2016.

© IAB

Die im Rahmen von On-Site-Werkverträgen ausgeführten Arbeiten sind breit gefächert. Sie reichen von einfachen Tätigkeiten wie Reinigung, die in verschiedenen Wirtschaftsbereichen genannt wird, bis hin zu hochqualifizierten bzw. hochspezialisierten Arbeiten (vgl. **Tabelle 3**). Ganz überwiegend handelt es sich offenbar nicht nur um Verträge zu gelegentlichen Wartungsarbeiten mit geringem Stundenvolumen, sondern um (dauerhaft oder in einem bestimmten Zeitraum) durchgängig anfallende Tätigkeiten.

Vertragsdauern sind oft begrenzt

Zwölf der 30 Interviewpartner gaben an, dass die Vertragsdauer vom jeweils auszuführenden Projekt bzw. den jeweils auszuführenden Arbeiten abhängig ist. Sieben Betriebe gaben an, dass die Verträge unbefristet geschlossen werden, wobei üblicherweise regelmäßige Anpassungen (z. B. einmal jährlich) erfolgen. Sechs bzw. fünf Betriebe vergeben Verträge jeweils für ein bzw. für zwei Jahre. Damit sind On-Site-Werkverträge zum einen ein Instrument, mit dem Betriebe in der kurzen Frist auf die jeweilige Auftragslage reagieren. Zum anderen ist nach Vertragsende ein Wechsel des Werkvertragsbetriebes möglich, falls Unzufriedenheit mit der Auftragsausführung aufkommt. Im Rahmen der Interviews wiesen mehrere Gesprächspartner darauf hin, dass sie den Vertragspartner bei Qualitätsmängeln wechseln bzw. dass sie in der Vergangenheit bereits andere Werkvertragsbetriebe ausprobiert hatten. Ein Interviewpartner gab als Grund für den regelmäßigen Wechsel der Vertragspartner an, dass Abhängigkeiten von einzelnen Vertragspartnern vermieden werden sollen.

Tabelle 2

Zeitraum der Einführung von On-Site-Werkverträgen

Zahl der Nennungen

	Ost	West	Gesamt
vor 2004	6	8	14
zwischen 2004 und 2009	3	5	8
seit 2010	5	1	6
keine konkrete Angabe	0	2	2
Gesamt	14	16	30

Quelle: IAB-Betriebsbefragung zur Nutzung von On-Site-Werkverträgen, Frühjahr 2016.

© IAB

Kosteneinsparung, erlebter oder erwarteter Fachkräftemangel und Flexibilitätssteigerung sind Hauptmotive bei der Nutzung

Die Motive für die Vergabe von On-Site-Werkverträgen sind vielfältig. Sie stehen zum Teil in unmittelbarem Zusammenhang mit der besonderen Form der Auftrags erledigung, bei der alle personalrechtlichen Verantwortlichkeiten und alle personalwirtschaftlichen Aufgaben beim Werkvertragsbetrieb liegen. Dieser muss nicht nur das geeignete Personal zur Verfügung stellen, sondern dessen Einsatz auch organisieren und kontrollieren.

Am häufigsten wurde als Motiv angegeben, dass die betreffenden Arbeiten nicht (mehr) zum Kerngeschäft gehören und dass dafür kein eigenes Personal (mehr) gebunden werden soll. Der Mangel an qualifiziertem Personal ist aus Sicht der Interviewpartner ein weiteres wichtiges Motiv. Die Einsparung von

Tabelle 3

Tätigkeiten im Rahmen der On-Site-Werkverträge (Angaben der interviewten Betriebe)

Wirtschaftsbereich	Tätigkeit
Land- und Forstwirtschaft	Maschinenführer im Saisongeschäft, Waldarbeiten
Energieversorgung/Bergbau	Tiefbauarbeiten, Rohrleitungsbau, Vorarbeiten unter Tage, Kantinenbetrieb, Grünanlagenpflege, Maler-, Lackierer-, Elektriker-, Klempnerarbeiten, Projektentwicklung
Verarbeitendes Gewerbe	Eisenbiegerei, Eisenflechtereie, Bauarbeiten, Rohrleitungsbau, Grünanlagenpflege, Reinigung, Ausbeiner im Akkord, Service- und Montagearbeiten, Schweißen, Revisionen und Wartungen von Maschinen und Anlagen, Einbau mechanischer Teile in technische Großanlagen, Logistik, Lager, Verpackung, Verladung, Transport, spezielle technische Verrichtungen
Bau/Verkehr/Grundstücks- und Wohnungswesen, Information und Kommunikation/Arbeitnehmerüberlassung/Sonstige Dienstleistungen	Ware in Empfang nehmen, labeln, scannen und verladen, Wartungsverträge, alle Gewerke im Bau, Lagerarbeiten, Nahverkehrsspedition, Produktion von Lebensmitteldisplays, spezielle Bautätigkeiten mit hoher Qualifikationsanforderung, Sortieren der Wäsche und Bedienen der Mangel, Instandhaltungen, Spezialreinigungen, Erstellen von Studien, Gewerke im mechanischen Bereich
Öffentliche Verwaltung/Gesundheits- und Sozialwesen/Erziehung und Unterricht	Gebäudereinigung, Gebäudeinstandhaltung, Essenslieferung, Arbeiten an der Haustechnik

Quelle: IAB-Betriebsbefragung zur Nutzung von On-Site-Werkverträgen, Frühjahr 2016.

© IAB

Kosten bei der Personalsuche und im Einstellungsprozess, aber auch die Einsparung von Kosten, die möglicherweise aufgebracht werden müssen, um qualifiziertes Personal im Betrieb zu halten, stehen hier im Vordergrund. Dabei spielen erlebte oder erwartete Schwierigkeiten bei der Personalsuche sowie der Bedarf an speziellen Fachkräften eine große Rolle. Einsparungen in der Personalverwaltung sind aber auch unabhängig von Personal- bzw. Fachkräftemangel ein relevantes Motiv.

Auch die repräsentativen Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung vom vierten Quartal 2015 deuten in die Richtung, dass von Einzelbetrieben erlebte Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung ein Motiv sein könnten, externe Firmen mit der Erledigung bestimmter Arbeiten oder Projekte zu beauftragen. So zeigt **Tabelle 4**, dass sich 35 Prozent aller Betriebe, die im vierten Quartal 2015 On-Site-Werkverträge einsetzten, in den vorangegangenen 12 Monaten von Arbeitskräftemangel betroffen sahen. Sie konnten ihre wirtschaftlichen Potenziale nicht in vollem Umfang nutzen, weil es aus ihrer Perspektive zu wenige geeignete Arbeitskräfte gab. Des Weiteren mussten 27 Prozent der Betriebe mit On-Site-Werkverträgen mindestens einmal die Personalsuche erfolglos abbrechen. Bei Betrieben ohne Werkverträge lag dieser Anteil bei 13 Prozent und nur 10 Prozent dieser Betriebe sahen sich von Arbeitskräftemangel betroffen (vgl. **Tabelle 4**).

Weiterhin ist die Steigerung der betriebsinternen Flexibilität bei der Auftragsbefreiung von Bedeutung. Von einigen Betrieben werden On-Site-Werkverträge genutzt, weil bestimmte Arbeiten nur unregelmäßig und mit starken Schwankungen anfallen oder weil es sehr kurzfristige Auftragseingänge gibt, zu deren zügiger Bearbeitung das betriebseigene Personal nicht ausreicht. Auch die schnelle und gleichzeitig kostenneutrale Trennung von nicht mehr benötigten Beschäftigten wurde als Motiv angegeben.

Ein kleiner Teil der befragten Betriebe nannte die Einhaltung von gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitsvorschriften oder die Einhaltung von Gewährleistungsbestimmungen als Motiv für die Nutzung von On-Site-Werkverträgen. Ein Beispiel dafür ist die Wartung von Maschinen oder Geräten durch externe Betriebe, bei denen diese eingekauft worden waren. Ein weiteres Beispiel ist die Ausführung gesetzlich vorgeschriebener Sicherheitsüberprüfungen, die nur durch spezialisiertes Personal vorgenommen werden dürfen, das beim Auftraggeber nicht vorhanden ist.

Werkvertragsnehmer verrichten häufig andere Tätigkeiten als die Stammebelegschaft

Bei gut zwei Dritteln der 30 interviewten Betriebe unterscheiden sich nach eigenen Angaben die Tätigkeiten zwischen Stammebelegschaft und den Arbeitnehmern der Werkvertragsbetriebe. Demgegenüber gaben sieben Betriebe an, dass die gleichen Tätigkeiten verrichtet werden (vgl. **Tabelle 5**, letzte Zeile, Seite 6). Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn On-Site-Werkverträge der Steigerung der Flexibilität dienen. Hier unterstützen die Beschäftigten der Werkvertragsbetriebe die Stammebelegschaft bei ihren regulären Aufgaben, zum Beispiel im Saisongeschäft oder bei einem kurzfristig eingehenden Auftrag, der mit der eigenen Belegschaft nicht abzudecken wäre. Unterschiede in den Tätigkeiten wurden vor allem dann berichtet, wenn Kosteneinsparungen ein Motiv der Nutzung von On-Site-Werkverträgen sind, darunter von sechs Betrieben, welche die betreffenden Arbeiten nicht (mehr) als Teil ihres Kerngeschäfts sehen.

Positive Erfahrungen überwiegen aus Sicht der Auftraggeber deutlich

Die Interviewpartner wurden nach positiven und negativen Erfahrungen bei der bisherigen Nutzung von On-Site-Werkverträgen befragt. Die Antworten weisen auf eine insgesamt sehr positive betriebliche Einschätzung dieser Form von Werkverträgen hin. So hatten 22 der 30 Interviewpartner bislang keinerlei negative Erfahrungen damit gemacht. Drei Betriebe beklagten zumindest eine zeitweise unzureichende Qualität der Auftragserfüllung, zwei Betriebe wiesen auf die Nichteinhaltung von Arbeitsschutzstandards und eine damit verbundene höhere Unfallhäufig-

Tabelle 4

Betroffenheit von Arbeitskräftemangel sowie abgebrochene Personalsuche in den letzten zwölf Monaten in Betrieben mit und ohne Werkverträge

IV. Quartal 2015, hochgerechneter Anteil der Betriebe in Prozent

	Arbeitskräftemangel in den letzten 12 Monaten		Abgebrochene Personalsuche in den letzten 12 Monaten	
	ja	nein	ja	nein
Keine Werkverträge	10	90	13	87
Betriebe, die Werkverträge ¹⁾ nutzen	29	71	25	75
Betriebe, die On-Site-Werkverträge nutzen	35	65	27	73

¹⁾ unabhängig von der Art der Werkverträge

Quelle: IAB-Stellenerhebung im vierten Quartal 2015, Befragung von 12.900 Betrieben. © IAB

keit bei den Arbeitnehmern des Werkvertragsbetriebes hin. Ein Interviewpartner kritisierte, dass es kein Weisungsrecht gegenüber den Arbeitnehmern des Werkvertragsbetriebes gibt – was allerdings ein charakteristisches Merkmal für Werkverträge und Abgrenzungskriterium gegenüber Leiharbeit ist. Bei dem sehr begrenzten Umfang negativer Erfahrungen ist zu beachten, dass sich dies auf Betriebe mit bestehenden On-Site-Werkverträgen bezieht – also nicht auf solche, die Werkverträge möglicherweise aufgrund schlechter Erfahrungen oder Erwartungen nicht mehr oder nicht nutzen.

Über positive Erfahrungen wurde dagegen von den antwortenden Betrieben sehr oft berichtet. Die Angaben überschneiden sich zum Teil mit den Aussagen zu den Motiven der Vergabe von On-Site-Werkverträgen, geben aber noch genaueren Einblick in die Vorteile der Nutzung dieses Instruments aus Sicht der Auftraggeber. So wurde häufig eine hohe Zufriedenheit mit der Qualität der Auftragserfüllung, mit der Qualifikation des Personals, mit der schnellen Verfügbarkeit des Personals und mit der Flexibilität der Auftragserfüllung zum Ausdruck gebracht. Dies betraf insbesondere die Auftraggeber, die Werkverträge zur Erledigung von Aufgaben außerhalb ihres Kerngeschäfts einsetzten bzw. die angaben, dass sich die Tätigkeiten zwischen der Stammelegschaft

und den Beschäftigten des Werkvertragsbetriebes unterscheiden. Diese Auftraggeber benötigten also Arbeitskräfte, die sie üblicherweise nicht für die eigene Belegschaft rekrutieren und sahen die Kompetenz für eine erfolgreiche Rekrutierung eher bei den Werkvertragspartnern.

Auch die Arbeitgeber, die Werkverträge nutzten, um (erwartete) Rekrutierungsprobleme zu umgehen bzw. die damit verbundenen Kosten zu sparen, waren im Allgemeinen sehr zufrieden mit der Qualität der Auftragserfüllung und der schnellen Verfügbarkeit von passend qualifiziertem Personal.

Es bleibt eine offene Frage, warum Werkvertragsbetriebe in der Lage sind, das nötige (Fach-)Personal schnell und passgenau zur Verfügung zu stellen, während sich die Auftraggeber dazu nicht in der Lage sehen bzw. Aufwand und Kosten für die eigene Rekrutierung als zu hoch betrachten. Die schon oben erwähnten Erwartungen bezüglich eines bestehenden Fachkräftemangels, der möglicherweise tatsächlich nicht oder nicht im erwarteten Ausmaß besteht, könnten hier eine Rolle spielen. In einigen Fällen könnte eine Erklärung sein, dass der Werkvertragsbetrieb Fachkräfte aus dem Ausland rekrutiert hat, zum Beispiel aus Polen. Möglich ist aber auch, dass sich über Werkverträge ein effizienteres Matching erreichen lässt und Werkvertragsunternehmen z. B. über besondere Kompetenzen in der spezialisierten Personalsuche verfügen. Dabei muss beachtet werden, dass die Lösung von Rekrutierungsschwierigkeiten hier aus einzelbetrieblicher Perspektive zu sehen ist und es nicht um Engpässe auf gesamtwirtschaftlicher Ebene geht.

Kosteneinsparungen in verschiedener Form wurden ebenfalls als positiver Effekt bei der Nutzung von On-Site-Werkverträgen genannt, sei es bei der Personalverwaltung, im Falle notwendiger Personalreduktion (keine Kündigungen und keine Abfindungszahlungen notwendig) oder bei direkten Personal- bzw. Lohnkosten, was auch im Kontext von (erwarteten) Rekrutierungsproblemen von Bedeutung sein kann. Auch die Einsparung von Kosten für Maschinen oder Materiallagerung ist relevant. So müssen die Auftraggeber z. B. keine eigenen Maschinen für die Grünanlagenpflege vorhalten und warten, wenn der Werkvertragsbetrieb diese Aufgabe übernimmt.

Ein Interviewpartner wies darauf hin, dass es nicht mehr notwendig ist, Leitungspersonal für die ausgelagerten Aufgabenbereiche zu beschäftigen, was ebenfalls Kosten spart und eine Abgrenzung zu Leiharbeit sichtbar macht. Bei Nutzung eines

Tabelle 5

Antworten auf die Frage, ob hinsichtlich der ausgeführten Tätigkeiten Unterschiede zwischen der Stammelegschaft des Auftraggebers und den Beschäftigten der Werkvertragsbetriebe bestehen

Zahl der Nennungen

	Unterschiede bestehen	Keine Unterschiede	Keine Angabe	Gesamt
Kosteneinsparungen ¹⁾	11	2	2	15
Flexibilitätssteigerung ²⁾	5	4	0	9
Kosteneinsparung und Flexibilitätssteigerung ³⁾	3	0	0	3
Sicherheitsvorschriften/Gewährleistung	2	0	0	2
Flexibilitätssteigerung und Sicherheitsvorschriften/Gewährleistung	0	1	0	1
Gesamt	21	7	2	30

¹⁾ Aufgaben gehören nicht zum Kerngeschäft, Fachkräftemangel, Einsparung von Kosten für die (Fach-)Personalsuche explizit genannt, Einsparung von Kosten für die Personalverwaltung, Einsparung von direkten Personalkosten, Einsparung von Bestellkosten für Material.

²⁾ Steigerung der Flexibilität der Auftragserfüllung bzw. der Flexibilität beim Personaleinsatz, nur zeitweiser Arbeitsanfall/starke Auftragsschwankungen/kurzfristige Auftragseingänge.

³⁾ Motive der Flexibilitätssteigerung und der Kosteneinsparung, Personalreduktion schnell und ohne Kosten möglich.

Quelle: IAB-Betriebsbefragung zur Nutzung von On-Site-Werkverträgen, Frühjahr 2016. © IAB

On-Site-Werkvertrages arbeiten die betreffenden Beschäftigten zwar auf dem Betriebsgelände des Auftraggebers, aber die Aufsicht dieser Beschäftigten, eventuell notwendige Einarbeitungen oder die Kontrolle der Arbeitsqualität liegen in der Verantwortung des Werkvertragspartners.

Auch in Zukunft dürften On-Site-Werkverträge eine wichtige Rolle spielen

Für die Zukunft geht die Mehrzahl der befragten Betriebe davon aus, dass On-Site-Werkverträge weiterhin eingesetzt werden. Jeweils eine Minderheit geht von zunehmender Nutzung aus bzw. wird nach eigener Einschätzung diese Werkverträge weniger stark nutzen. Zur Zahl der betreffenden Beschäftigten wurden dabei allerdings keine Angaben gemacht.

Auftraggeber wissen wenig über die Beschäftigungsbedingungen

Über die Ausgestaltung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Beschäftigten, die im Rahmen von Werkverträgen im Betrieb des Auftraggebers tätig sind, ist kaum etwas bekannt.⁴ Auch die hier vorgelegte Studie kann dies nicht genau beleuchten; dafür wäre es erforderlich, die betreffenden Beschäftigten bzw. Werkvertragsbetriebe zu befragen und Informationen über den Inhalt der Werkverträge einzuholen. Hier wurden die Interviewpartner danach gefragt, ob ihnen Unterschiede hinsichtlich der Entlohnung oder den Arbeitsbedingungen zwischen ihrer Stammelegschaft und den Beschäftigten des/der Werkvertragsbetriebe(s) bekannt sind und wenn ja, welche Unterschiede dies sind.

Zehn von 30 Auftraggebern gaben an, dass sie darüber nichts wissen, weitere acht Betriebe beantworteten die Frage nicht, vier Betriebe gingen von Unterschieden aus, konnten diese aber nicht genau benennen. Nur ein kleiner Teil der Betriebe machte konkrete Angaben: In drei Fällen wurde berichtet, dass für die Arbeitnehmer des Werkvertragsbetriebes ein anderer Tarifvertrag gilt, in zwei Fällen zahlt der Auftraggeber Pauschalen bzw. Verrechnungssätze, kennt die Details der Bezahlung an die betreffenden Beschäftigten aber nicht. Ein Betrieb gab an, dass für die Arbeitnehmer des Werkvertragsbetriebes eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden gilt, während die Stammelegschaft nur 35 Stunden arbeitet.

Insgesamt waren solche Antwortmuster erwartbar, da die Auslagerung aller personalrechtlichen und personalwirtschaftlichen Belange ein wesentliches Element von (On-Site-)Werkverträgen und für viele

Auftraggeber ein wichtiges Motiv ihrer Nutzung ist. Für den Auftraggeber ist die Erbringung der vereinbarten Leistung im Rahmen des geschlossenen Vertrages entscheidend, nicht aber die Ausgestaltung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zwischen dem Vertragspartner und dessen Beschäftigten. Einige wenige interviewte Auftraggeber gaben an, dass sie vertraglich Mindeststandards für die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen festlegen und dass Verträge mit Werkvertragsbetrieben beendet werden, falls diese die Mindeststandards nicht einhalten.⁵ Da die Beschäftigten aber meist nicht direkt in den regulären Betriebsablauf integriert sind und dem Auftraggeber weder Aufsichtspflicht noch Weisungsrecht obliegen, dürfte ein Unterlaufen solcher Mindeststandards nicht immer offensichtlich sein.

In 20 der hier näher untersuchten 30 Auftraggeber-Betriebe gab es einen Betriebsrat. Nach Einschätzung der interviewten Geschäftsführer bzw. Personalverantwortlichen war der jeweilige Betriebsrat mit der Nutzung von On-Site-Werkverträgen in den meisten Fällen einverstanden bzw. er war damit einverstanden, solange die Kernbelegschaft bzw. deren Tätigkeiten davon nicht betroffen sind. In drei Betrieben hatte der Betriebsrat laut Auskunft der Interviewpartner eine kritische Haltung gegenüber den On-Site-Werkverträgen, zwei Betriebe mit Betriebsrat gaben keine Auskunft.

■ Fazit

On-Site-Werkverträge sind dadurch gekennzeichnet, dass die Werkvertragsleistungen auf dem Betriebsgelände des Auftraggebers durchgeführt werden. Mit der vorliegenden Studie wurde ein erster Schritt gemacht, um die bestehende Datenlücke über das Ausmaß und die Nutzung dieser Verträge zu füllen. Während bisherige Studien häufig nur auf selbstständige Werkvertragsnehmer (z. B. Seifert/Amlinger 2016) oder auf bestimmte Wirtschaftsbereiche (z. B. Hertwig et al. 2015) ausgerichtet waren, gibt die repräsentative IAB-Stellenerhebung für das vierte Quartal 2015 Auskunft über das Ausmaß der Nutzung von On-Site-Werkverträgen zwischen Betrieben. Der größte Anteil dieser Werkverträge findet

⁴ Für Werkverträge im Servicebereich zeigt eine aktuelle Studie, dass Werkvertragsnehmer bis zu 10 % weniger verdienen als das Stammpersonal (Schmieder/Goldschmidt 2016).

⁵ Da die Festlegung von Mindeststandards in den Interviews nicht abgefragt wurde, sondern die Betriebe von sich aus darauf hingewiesen hatten, könnte es auch in anderen Betrieben bei der Vergabe von On-Site-Werkverträgen solche Standards geben.



Carina Sperber
ist wissenschaftliche
Mitarbeiterin bei der
Institutsleitung im IAB.
carina.sperber@iab.de



Dr. Anja Warning
ist wissenschaftliche
Mitarbeiterin im
Forschungsbereich
„Prognosen und Struktur-
analysen“ im IAB.
anja.warning@iab.de



Prof. Dr. Enzo Weber
ist Leiter des Forschungs-
bereichs „Prognosen und
Strukturanalysen“ im IAB.
enzo.weber@iab.de

Wir bedanken uns herzlich
bei Elke Dony und Gudrun
Fausel für die Unter-
stützung dieses Projekts,
insbesondere für die
kompetente Durchführung
der Interviews.

sich im Bereich Ernährung/Textil/Bekleidung/Möbel, zudem nutzen Großbetriebe sie häufiger.

Die qualitative Studie, bei der 30 zufällig ausgewählte Betriebe befragt wurden, gibt einen ersten und vertiefenden Einblick in die Motive und die Ausgestaltung der Nutzung von On-Site-Werkverträgen. Dabei muss beachtet werden, dass diese Befragung keine repräsentativen Aussagen zu Werkverträgen liefern kann. Bei den Motiven dominieren im Wesentlichen zwei Aspekte: So gaben die interviewten Betriebe häufig an, dass sie Fachpersonal benötigen, da es sich bei der Tätigkeit nicht um ihr Kerngeschäft handelt oder aus ihrer Sicht Fachkräftemangel im jeweiligen Tätigkeitsfeld herrscht. Außerdem wurden verschiedene Kostenreduzierungsaspekte wie die Einsparung von Kosten bei der Personalsuche, im Einstellungsprozess, aber auch die Einsparung von Kosten, um qualifiziertes Personal im Betrieb zu halten, sowie Einsparungen in der Personalverwaltung genannt.

Für die Zukunft gehen Arbeitsmarktforscher davon aus, dass sich Fachkräftengpässe tendenziell verstärken könnten (z. B. Zika et al. 2015). On-Site-Werkverträge könnten in diesem Zusammenhang weiter an Bedeutung gewinnen. Aus Perspektive der hier interviewten Auftraggeber stellen sie eine erfolgreiche Strategie dar, den negativen Auswirkungen von Fachkräftemangel auf betrieblicher Ebene zu entgehen. Das deutet einerseits darauf hin, dass die Stammebelegschaft mit Werkverträgen häufig ergänzt und seltener ersetzt zu werden scheint, da dieses spezialisierte Wissen im Betrieb nicht vorhanden ist. Andererseits stellt sich die Frage, warum Werkvertragsunternehmen schnell Personal zur Verfügung stellen können, das aus Sicht der Auftraggeber passend qualifiziert ist, während die Auftraggeber von Fachkräftemangel ausgehen bzw. zu hohe Kosten der Personalrekrutierung erwarten. Dies kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Zu untersuchen wäre auch, wie sich die Nutzung von Werkverträgen aufgrund von Rekrutierungspro-

⁵ Ein Interviewpartner wies für seinen Betrieb explizit auf Risiken bezüglich der mittelfristigen Fachkräftesicherung hin, die sich seiner Meinung nach daraus ergeben, dass bei deutlich geringerer Kernbelegschaft zunehmend mit On-Site-Werkverträgen gearbeitet wird und gleichzeitig keine eigene Ausbildung von Nachwuchs mehr erfolgt.

blemen auf potenzielle Ausbildungsplätze auswirkt. Werden Fachkräfte eher durch Werkverträge eingekauft als im Betrieb ausgebildet?⁵

Einsparungen bei der Personalsuche und der Personalverwaltung sind als Motive erwartbar, vor allem, wenn es sich nur um kurzfristige oder projektbezogene Tätigkeiten handelt.

Dennoch bleiben trotz der neuen Befunde noch viele Fragen offen. Mit den hier durchgeführten Interviews kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob und inwieweit Werkverträge die Stammebelegschaft substituieren. Ebenso wird nicht ersichtlich, ob On-Site-Werkverträge anstelle von Leiharbeit genutzt werden.

Welche Werkverträge sozialpolitische Probleme aufwerfen, kann allein mit dieser Erhebung ebenfalls nicht identifiziert werden. Auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Beschäftigten, die im Rahmen von Werkverträgen im Betrieb des Auftraggebers tätig sind, sind weitere Studien erforderlich. Hierzu wären die betreffenden Beschäftigten bzw. Werkvertragsunternehmen zu befragen und Informationen über den Inhalt der Werkverträge sowie die jeweiligen Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen einzuholen.

Literatur

- Bonin, H.; Zierahn, U. (2012): Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 432, Berlin.
- Hertwig, M.; Kirsch, J.; Wirth, C. (2015): Werkverträge im Betrieb. Eine empirische Untersuchung. Study Nr. 300 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Lorig, P. (2012): Werkverträge – eine neue Lohndumpingstrategie? Rosa Luxemburg Stiftung.
- Schmieder, J.; Goldschmidt, D. (2016): Domestic Outsourcing Reduces Wages and Contributes to Rising Inequality. Upjohn Institute for Employment Research, Vol. 23, No. 1.
- Seifert, H.; Amlinger, M. (2016): Selbstständige mit Werkvertrag. Zur sozialen Lage einer heterogenen Erwerbsform. In: Sozialer Fortschritt 65(8), S. 179-185.
- Zika, G.; Maier, T.; Helmrach, R.; Hummel, M.; Kalinowski, M.; Hänisch, C.; Wolter, M. I.; Mönnig, A. (2015): Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030: Engpässe und Überhänge regional ungleich verteilt. IAB-Kurzbericht Nr. 9.