



Selbstständige als Auftragnehmer von Werkverträgen

Kurzstudie

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Holger Schäfer
Telefon: 030 27877-124
Fax: 030 27877-150
E-Mail: schaefer.holger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1 Einleitung.....	4
2 Grundlagen von Werkverträgen	5
2.1 Rechtliche Grundlagen	5
2.2 Abgrenzung zu anderen Erwerbsformen.....	7
2.2.1 Abhängig beschäftigt oder (Schein-)Selbstständiger?	7
2.2.2 Werkvertrag oder Arbeitnehmerüberlassung?	8
2.3 Ökonomische Grundlagen	9
3 Regulierungsdiskussion	10
4 Empirische Befunde	14
4.1 Persönliche Merkmale	15
4.2 Jobmerkmale.....	17
4.3 Einkommen	22
4.4 Zufriedenheit, Sorgen, Perspektiven	24
5 Schlussfolgerungen	27
Literatur	28
Tabellenverzeichnis.....	31
Abbildungsverzeichnis	31

Kurzfassung

Um die gesetzliche Regulierung der Beauftragung externer Unternehmen mittels Werkverträgen ist eine breite Diskussion in Gang gekommen, die sich bereits in Form von ersten Regulierungsschritten im Koalitionsvertrag wiederfindet. Die Grundthese der Regulierungsbefürworter lautet, dass mit Hilfe von Werkverträgen tarifvertragliche und arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden und sich durch ihre vermehrte Anwendung eine neue Gruppe prekär Erwerbstätiger herausbildet. Gegen diese These ließe sich einwenden, dass mit Werkverträgen beschäftigte Arbeitnehmer alle Rechte anderer Arbeitnehmer – etwa hinsichtlich der Mitbestimmung, des Kündigungsschutzes, des Befristungsrechtes oder des Mindestlohns – auch genießen. Zur Abgrenzung von Werkverträgen zur Arbeitnehmerüberlassung oder zur Scheinselbstständigkeit haben Sozialversicherungsträger und Rechtsprechung Unterscheidungskriterien entwickelt, mit denen alle Umstände des Einzelfalls gewürdigt werden.

Die Diskussion wird dadurch erschwert, dass sie weitestgehend im empiriefreien Raum geführt wird. Die wenigen vorliegenden Erkenntnisse zum Grad der Verbreitung von Werkverträgen und zu den sozio-ökonomischen Strukturen der Erwerbstätigen sind oft wenig belastbar. Die vorliegende Studie schließt die empirische Lücke ein Stück, indem mit Hilfe des Sozio-oekonomischen Panels selbstständige Auftragnehmer von Werkverträgen identifiziert und hinsichtlich verschiedener Strukturmerkmale anderen Selbstständigen und abhängig Beschäftigten gegenübergestellt werden.

Der empirische Befund kann die These, dass es sich bei den Werkvertragsnehmern zu einem hohen Anteil um prekär Erwerbstätige handelt, nicht bestätigen. Im Gegenteil, Werkvertragsnehmer weisen eine höhere Qualifikation und auch ein höheres Einkommen auf als abhängig Beschäftigte. Sie genießen ein Maß an beruflicher Autonomie, das erstens weit höher ist als das der abhängig Beschäftigten und zweitens sogar noch leicht größer ist als das der Selbstständigen, die keine Werkverträge abschließen. Die These, selbstständige Werkvertragsnehmer seien in nennenswertem Umfang Scheinselbstständige, kann mithin nicht bestätigt werden.

Die empirischen Ergebnisse können somit keine Belege dafür liefern, dass im Bereich der Werkverträge eine Regulierungsnotwendigkeit besteht. Die bestehenden Regeln reichen, um Werkverträge von anderen Vertragskonstellationen zu unterscheiden. Außer Frage steht, dass die Einhaltung dieser Regeln auch sichergestellt sein muss. Insofern ist gegen eine effektivere Kontrolle schwerlich etwas einzuwenden, wobei auch hier vorauszusetzen ist, dass ein eventuell vorhandenes Vollzugsdefizit erst einmal zweifelsfrei identifiziert werden müsste.

1 Einleitung

Ein charakterisierendes Merkmal der bisherigen gesetzgeberischen Aktivität der großen Koalition ist die Beschäftigung mit Themen und die Verabschiedung von Reformen in Bereichen, in denen eine Regulierungsnotwendigkeit zuvor weder hinreichend begründet noch mit belastbaren empirischen Befunden abgesichert worden ist. Ein Beispiel ist die Mindestlohndiskussion. Ein wesentliches Ziel der Gesetzgebung – dass jeder von den Erträgen seiner Arbeit leben können müsse – wäre auch ohne den Mindestlohn weitgehend erfüllt gewesen. Empirische Befunde, denen zufolge nur ein geringer Anteil der Niedriglohnbeschäftigten arm ist und die Aufnahme einer Beschäftigung – selbst wenn sie im Niedriglohnbereich erfolgt – in der Regel mit einem Aufstieg aus der untersten Einkommensschicht heraus einhergeht (Schäfer/Schmidt 2011), wurden nicht berücksichtigt. Ebenso wenig wurde zur Kenntnis genommen, dass das Phänomen „arm trotz Arbeit“ in Deutschland kaum verbreitet ist. Weniger als ein Prozent der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende) erhalten ergänzende Leistungen nach dem SGB 2.¹ Typisch ist vielmehr Armut, die durch Arbeitslosigkeit oder unzureichende Arbeitszeit hervorgerufen wird. Das sind aber Probleme, zu deren Lösung der Mindestlohn keinen Beitrag leisten kann.

Ein zweites Beispiel für die Regulierung von Problemen, die zuvor unzureichend analysiert wurden, ist die Novellierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass sowohl eine Einschränkung der maximalen Überlassungsdauer als auch eine gesetzliche „Equal-Pay“-Regelung nach neun Monaten Überlassungsdauer eingeführt werden solle. Dabei gab es keinerlei Hinweise darauf, dass die tarifliche Ausgestaltung des Equal-Pay-Grundsatzes im Rahmen der Branchen-Zuschlagstarifverträge zu Problemen geführt hätte. Vielmehr wurde diese Frage gar nicht untersucht. Unklar ist auch, warum seit den Hartz-Reformen, in deren Rahmen die Notwendigkeit einer Beschränkung der Überlassungsdauer angesichts der neu eingeführten Equal-Treatment-Regelung ausdrücklich negiert worden war, die Schutzbedürftigkeit der Zeitarbeitnehmer so weit angestiegen sei, dass die damalige Argumentation des Gesetzgebers keinen Bestand mehr haben solle. Die Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass seit den Hartz-Reformen bereits diverse Schritte unternommen worden waren, um die Branche wieder stärker zu regulieren (Schäfer 2015).

Die im Koalitionsvertrag avisierte Regulierung von Werkverträgen weist das gleiche Muster auf. Hier fehlt es bereits an grundlegenden empirischen Erkenntnissen, da Werkverträge bzw. Werkvertragsarbeitnehmer in keiner regelmäßig erhobenen Statistik erfasst werden. Inwieweit es eine Notwendigkeit zur Regulierung gibt, kann vor dem Hintergrund der bislang vorliegenden Erkenntnisse gar nicht beurteilt werden. Selbst in Veröffentlichungen mit wissenschaftlichem Anspruch wird die Behauptung aufgestellt, dass die Nutzung von Werkverträgen als Ersatz für Arbeitnehmerüberlassung und zur Umgehung tariflicher Vereinbarungen zugenommen habe. Für diese Behauptungen werden aber keinerlei belastbare empirische Belege vorgebracht, vielmehr muss explizit eingeräumt werden, dass keine systematische Erfassung von Werkverträgen existiert (vgl. z.B. Klein-Schneider/Beutler 2013; Siebenhüter 2014; Manske/Scheffmeier 2015). Die dürftige, bestenfalls auf anekdotischer Evidenz² basierende Fak-

¹ Eigene Berechnungen auf Basis von Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015a, 2015b

² Zum Beispiel wird auf nicht-repräsentative Befragungen von Betriebsräten zurückgegriffen (vgl. Koch 2012).

tenlage hindert entsprechende Kreise aber nicht daran, für den Bereich der Werkverträge weitreichende gesetzliche Regulierungen einzufordern.

Während es nachvollziehbar ist, dass solche Forderungen von entsprechend interessierter Seite gestellt werden, ist der Gesetzgeber gehalten, seine Entscheidungen auf Fakten zu basieren. Insofern erscheint es voreilig, dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag auf eine Regulierung von Werkverträgen festgelegt hat, ohne zuvor eine Verbesserung der unbefriedigenden Faktenlage auch nur ins Auge gefasst zu haben. Die vorliegende Untersuchung schließt einen Teil der empirischen Lücke in der Diskussion um Werkverträge. Im zweiten Abschnitt werden zunächst die rechtlichen und ökonomischen Grundlagen der Vergabe von Werkverträgen diskutiert. Von Bedeutung ist dabei vor allem die Abgrenzung zu direkter abhängiger Beschäftigung und zur Arbeitnehmerüberlassung. Im dritten Abschnitt werden die Forderungen nach Regulierung diskutiert. Im vierten Abschnitt wird eine neue Information aus der aktuellen Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) genutzt, um ein sozio-ökonomisches Profil von Werkvertragsauftragnehmern zu erstellen – wobei die Datenbasis die Analyse auf den Teilbereich der selbstständigen Auftragnehmer von Werkverträgen beschränkt. Ziel ist die Beantwortung der Frage, inwieweit die empirischen Befunde eine Schutzbedürftigkeit der Werkvertragsauftragnehmer nahelegen, die wiederum als Begründung für eine Regulierung dienen könnte. Der fünfte Abschnitt zieht Schlussfolgerungen für die Regulierungsdiskussion.

2 Grundlagen von Werkverträgen

2.1 Rechtliche Grundlagen

Anders als die abhängige Beschäftigung oder die Arbeitnehmerüberlassung ist der Werkvertrag keine eigenständige Erwerbsform. Vielmehr handelt es sich um den Bezug einer Vorleistung, die nicht Teil der Wertschöpfung des betrachteten Unternehmens ist. Seine rechtliche Grundlage ist Bestandteil des bürgerlichen Rechts und teilweise des Sozialrechts. Die Paragraphen 631 bis 651 des BGB befassen sich mit den vertragsrechtlichen Grundlagen. Demnach handelt es sich bei einem Werkvertrag um einen privatrechtlichen Vertrag, bei dem sich der Auftragnehmer zur Herstellung einer Sache oder eines „durch Arbeit oder Dienstleistung herbeizuführenden Erfolges“³ und der Auftraggeber zur Zahlung der vereinbarten Vergütung verpflichtet. Geschuldet wird vom Auftragnehmer der Erfolg. Wie er diesen herbeiführt, liegt in seinem eigenen Ermessen. Ist die Sache mit Mängeln behaftet, ist der Auftragnehmer zu Nacherfüllung, Schadensersatz oder Rückabwicklung des Vertrages verpflichtet. Im Gegensatz zu einem Arbeitsvertrag kann der Auftraggeber einen Werkvertrag jederzeit kündigen, muss aber die vereinbarte Vergütung abzüglich dessen, was der Auftragnehmer an Aufwendungen erspart, zahlen.

Der Auftragnehmer eines Werkvertrages ist immer ein Unternehmer. Unwesentlich ist, ob der Unternehmer eine natürliche oder eine juristische Person ist. Ebenso unwesentlich für das Vertragsverhältnis von Auftraggeber und –nehmer ist die Frage, ob der Unternehmer das Werk persönlich selbst erstellt – als Solo-Selbstständiger ohne eigene Beschäftigte –, oder von ihm beschäftigte Arbeitnehmer damit beauftragt. Arbeitnehmer, die im Rahmen eines Werkvertrages ein Werk erstellen, sind als Erfüllungsgehilfen Beschäftigte des Auftragnehmers – und zwar

³ §631 Abs. 1 BGB

auch dann, wenn die Erstellung des Werks in den Räumlichkeiten des Auftraggebers erfolgen sollte.

Aus den voranstehenden Ausführungen lässt sich folgende Taxonomie von Werkverträgen ableiten (vgl. Tabelle 2-1). Ist der Auftraggeber des Werkvertrages eine Privatperson, kann er entweder eine Einzelperson als Unternehmer beauftragen oder ein Unternehmen. Für beide Seiten macht dies keinen Unterschied. So dürften einige der in Tabelle 2-1 aufgeführten Beispiele für Werkvertragsleistungen sowohl von Einzelunternehmen als auch von Unternehmen angeboten werden, die ihrerseits abhängige Arbeitnehmer mit der Durchführung betrauen. Daher sind von Privatpersonen in Auftrag gegebene Werkverträge in der Regel auch nicht Gegenstand der Diskussion. Eine Ausnahme bilden häusliche Dienstleistungen, die von selbstständigen Werkvertragsnehmern erbracht werden. Hier stellt sich gegebenenfalls die Frage von Scheinselbstständigkeit (siehe Abschnitt 2.2.1). Diskutiert werden vor allem Werkverträge, die von Unternehmen in Auftrag gegeben werden. Auch hier kann der Auftragnehmer Solo-Selbstständiger sein oder ein Unternehmen, das seinerseits Beschäftigte mit der Erstellung des Werkes betraut. Möglich ist indes auch, dass ein beauftragtes Unternehmen weitere Unterauftragnehmer beauftragt. Eine derart verschachtelte Auftragsvergabe ist zum Beispiel bei komplexen Bauvorhaben typisch. Möglich ist letztlich auch, dass das beauftragte Unternehmen keine eigenen Mitarbeiter zur Erstellung des Werkes einsetzt, sondern überlassene Arbeitnehmer eines Zeitarbeitsunternehmens. Für das Vertragsverhältnis von Werkvertrags-Auftraggeber und -nehmer ist dies irrelevant. Werden Zeitarbeitnehmer mit der Erstellung eines Werkes betraut, so bleiben diese Arbeitnehmer des Zeitarbeitsunternehmens, dessen Auftraggeber der Auftragnehmer des Werkvertrages ist, der auch das Direktionsrecht ausübt. Der Auftraggeber des Werkvertrages hat hingegen keine arbeitsvertragliche Beziehung, weder zu den direkt Beschäftigten des Auftragnehmers noch zu von diesem eingesetzten überlassenen Arbeitnehmern eines dritten Unternehmens.

Tabelle 2-1: Taxonomie von Werkverträgen

Kunde	Privatperson	Unternehmen
Anbieter		
Einzelperson	<ul style="list-style-type: none"> • Klempner • Maler • Fliesenleger 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmierung einer Website • Sachverständigengutachten
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Bauträger • Kfz-Werkstatt • Keller-Entrümpelung 	<ul style="list-style-type: none"> • Schließdienste • Beratervertrag • Transporte

Eigene Darstellung

2.2 Abgrenzung zu anderen Erwerbsformen

2.2.1 Abhängig beschäftigt oder (Schein-)Selbstständiger?

Die Kontroverse um die gesetzliche Regulierung von Werkverträgen knüpft an die Frage, inwieweit die Vergabe von Werkverträgen von anderen Formen des Bezugs von Leistungen abgegrenzt werden kann, die gleichfalls das Ergebnis von Arbeit sind. So muss unterschieden werden, ob die Erbringung von Leistungen durch Arbeit einerseits durch einen Arbeitsvertrag geregelt ist, dem zufolge sich der Arbeitnehmer zur Ausführung der im Vertrag spezifizierten Tätigkeiten verpflichtet, ohne jedoch einen konkreten Erfolg seiner Bemühungen zu schulden. Andererseits kann die Leistungserbringung durch einen Werkvertrag geregelt sein, in dessen Rahmen der Auftragnehmer einen konkreten Erfolg schuldet – ohne dass die Art und Weise, wie dieser Erfolg herbeizuführen ist, festgelegt ist. Die Wahl zwischen diesen Alternativen impliziert nicht nur Unterschiede hinsichtlich der Verantwortung für die Leistungserbringung. Von Interesse sind insbesondere die Konsequenzen für die sozialrechtliche Stellung der Leistungserbringer. Ist der Auftragnehmer des Werkvertrages ein Unternehmen, das zur Leistungserstellung eigene Arbeitnehmer als Erfüllungsgehilfen einsetzt, so ist deren sozialrechtliche Stellung keine andere als die der direkt beim Auftraggeber angestellten Arbeitskräfte. Es handelt sich in beiden Fällen um Arbeitnehmer, mit jeweils allen Konsequenzen, die sich aus arbeitnehmerrelevanten Gesetzen und Bestimmungen ergeben.

Anders ist die Frage jedoch zu beantworten, wenn der Auftragnehmer ein Solo-Selbstständiger ist, der seine eigene Arbeit zur Leistungserstellung einbringt. Selbstständige unterliegen nicht einer Reihe von Gesetzen, die zum Schutz und zur Absicherung von Arbeitnehmern erlassen wurden: Sie werden zum Beispiel nicht vom Kündigungsschutzgesetz, Arbeitszeitgesetz oder dem Mindestlohngesetz erfasst und unterliegen auch nicht der Sozialversicherungspflicht oder Tarifverträgen. Aus diesem Umstand leiten Befürworter einer Regulierung Handlungsbedarf ab: Die Leistungserstellung durch Solo-Selbstständige leiste „Lohndumping“ und der „Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen“ Vorschub (Siebenhüter 2013, 47). In der Hierarchie betrieblicher Randbelegschaften rangieren sie noch hinter Zeitarbeitnehmern, die von einem Werkvertragsauftragnehmer beauftragt wurden (Siebenhüter 2014, 307). Ein belastbarer empirischer Beweis für die implizite Unterstellung, dass es sich bei den Solo-Selbstständigen um besonders schützenswerte prekäre Erwerbstätige handelt, findet sich jedoch nicht.

Somit kommt der Frage große Bedeutung zu, inwieweit es sich bei der Beauftragung von Solo-Selbstständigen mit einem Werkvertrag um echte Selbstständige oder so genannte Scheinselbstständige handelt, die faktisch Arbeitnehmer sind und nur zum Zwecke der Umgehung von Bestimmungen zum Schutz und zur Absicherung von Arbeitnehmern als Selbstständige agieren. Das Sozialgesetzbuch wertet als Indizien für das Vorliegen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses lediglich eine Tätigkeit nach Weisungen sowie die Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers (§7 (1) SGB IV). Die Interpretation dieser Vorschrift obliegt im Zweifelsfall der Rechtsprechung und orientiert sich an der Vertragsgestaltung und den tatsächlichen Verhältnissen im konkreten Fall. Die Sozialversicherungsträger müssen das Vorliegen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachweisen. Auf Antrag kann ihnen die Frage auch zur Klärung vorgelegt werden (§7a SGB IV). Dazu haben sie Richtlinien erarbeitet. Demnach ist der Grad der persönlichen Abhängigkeit des Auftragnehmers entscheidend. Selbstständiger ist derjenige, der frei unternehmerische Entscheidungen treffen kann, zum Beispiel hinsichtlich der Ein- und Verkaufspreise, des Bezugs von Vorleistungen, dem Einsatz von Arbeit und Kapitalgütern, der Zahlungsmodalitäten oder der Kundenakquisition und der Wer-

bung (GKV et al. 2010, 8). Für die Rechtsprechung bezieht sich die Weisungsgebundenheit vor allem auf Art, Ort und Zeit der Tätigkeit, aber auch auf arbeitsbegleitende Verhaltensregeln. Indiz für eine abhängige Beschäftigung ist zum Beispiel die Pflicht, nicht unmittelbar zum Aufgabekreis gehörende Aufgaben zu übernehmen, während für Selbstständige die Befugnis kennzeichnend ist, uneingeschränkt für andere Auftraggeber tätig zu werden. Mit der Eingliederung in den Betrieb ist nicht die Einordnung in eine betriebliche Organisationseinheit gemeint, sondern eine dem Betriebszweck dienende Tätigkeit (Wagner et al. 2015) Es kommt also auf die faktische Eingliederung an, nicht auf die Zuordnung der im Werkvertrag festgelegten Tätigkeit zu einer betrieblichen Organisationseinheit.

Festzuhalten bleibt, dass die Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer und Selbstständigem in einem etablierten, auf gesetzlichen Grundlagen basierenden Verfahren getroffen wird. Auch wenn die Einordnung mitunter schwierig ist (Bonin/Zierahn 2012) und gegebenenfalls einzelfallbezogen gerichtlicher Klärung bedarf, so ist doch hier keinerlei rechtliche „Grauzone“ zu konstatieren.

2.2.2 Werkvertrag oder Arbeitnehmerüberlassung?

Ist das mit einem Werkvertrag beauftragte Unternehmen kein Solo-Selbstständiger, sondern ein Unternehmen, das seinerseits Arbeitnehmer als Erfüllungsgehilfen mit der Erstellung des Werkes betraut, stellt sich die Frage der Scheinselbstständigkeit nicht. Stattdessen ist zu prüfen, inwieweit sich die Beauftragung im Rahmen eines Werkvertrages von der gewerbsmäßigen Überlassung von Arbeitnehmern abgrenzt. Bei der Arbeitnehmerüberlassung stellt der Überlassende anderen Unternehmen seine eigenen Arbeitskräfte gegen Entgelt zur Arbeitsleistung zur Verfügung (§1 AÜG). Der Zeitarbeiter bleibt Arbeitnehmer des Zeitarbeitsunternehmens. Dieses gibt jedoch sein Weisungsrecht an den Kundenbetrieb ab, der über den Zeitarbeiter verfügen kann wie über eigene Arbeitnehmer. Der Arbeitnehmer schuldet die Verrichtung der spezifizierten Tätigkeit, aber – anders als bei einem Werkvertrag – keinen konkreten Erfolg.

In Abgrenzung zum Werkvertrag handelt es sich somit dann um Arbeitnehmerüberlassung, wenn der Auftraggeber gegenüber den Erfüllungsgehilfen des Auftragnehmers ein Weisungsrecht ausübt. Ein echter Werkvertrag liegt dagegen vor, wenn der beauftragte Unternehmer mit seinen Erfüllungsgehilfen – gegebenenfalls auch auf dem Betriebsgelände des Auftraggebers – die vereinbarte Leistung eigenverantwortlich erbringt (Schüren 2013, 177). Nicht anders als bei der Scheinselbstständigkeit ergeben sich daraus Bewertungsfragen, die die Rechtsprechung nur unter Kenntnis und Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls beantworten kann. So hat der Auftraggeber durchaus das Recht, etwa auf dem Wege von Mängelrügen Einfluss auf die Erstellung des Werkes zu nehmen (Bonin/Zierahn 2012, 9 f.). Üblich ist dies zum Beispiel bei privaten Bauherren, die den Baufortschritt zeitnah prüfen und gegebenenfalls Korrekturen oder Nachbesserungen anmahnen. Aus einer solchen Kontrolle der Werkerstellung lässt sich keinesfalls eine verdeckte Arbeitnehmerüberlassung ableiten. Je nach Branche können Ersteller von Werken auch tief in die Organisation des Auftraggebers eingebunden sein. So sind mit Werkverträgen beauftragte IT-Dienstleister aus technischen oder datenschutzrechtlichen Gründen mitunter zwingend darauf angewiesen, mit dem Equipment und in den Räumlichkeiten des Auftragnehmers zu arbeiten.

Stellt sich heraus, dass ein Werkvertrag die an ihn gestellten rechtlichen und organisatorischen Anforderungen nicht erfüllt, handelt es sich bei der Abordnung von Mitarbeitern zum Auftragge-

ber um Arbeitnehmerüberlassung. Verfügt der Auftragnehmer nicht über eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung, so sind sowohl Verträge zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer als auch zwischen Auftragnehmer und seinen Mitarbeitern unwirksam (§9 (1) AÜG). Rechtsfolge dieser Unwirksamkeit ist die Gültigkeit eines Arbeitsverhältnisses zwischen Auftraggeber und den mit der Erstellung des vermeintlichen Werkes beauftragten Mitarbeitern (§10 (1) AÜG), was in der Regel nicht im Interesse des Auftraggebers, gegebenenfalls aber auch nicht im Interesse des Arbeitnehmers liegt (Ulrici 2015). Auftraggeber von Werkverträgen gehen mithin ein erhebliches wirtschaftliches Risiko ein, selbst wenn sie die Unwirksamkeit gar nicht selbst zu vertreten haben. Im Zweifelsfall ist ratsam, bei der Auswahl von Werkvertragsnehmern das Vorhandensein einer Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis zu berücksichtigen. Analog zur Unterscheidung von Werkvertrag und Scheinselbstständigkeit ist hinsichtlich der Unterscheidung zur Arbeitnehmerüberlassung festzuhalten, dass Gesetz und Rechtsprechung Kriterien entwickelt haben, die eine Unterscheidung im Einzelfall erlauben. Dass die Abwägung mitunter schwierig ist, kann nicht als Indiz für die Existenz regulierungsbedürftiger rechtlicher Grauzonen gewertet werden.

2.3 Ökonomische Grundlagen

Die ökonomische Motivation, Werkverträge abzuschließen, geht im Kern auf das Prinzip der Arbeitsteilung zurück. Die Erkenntnis, dass Spezialisierung und eine Konzentration auf bestimmte Tätigkeiten zu enormen Zuwächsen von Produktivität und Wohlstand führen kann, hatte schon Adam Smith in seinem Hauptwerk „Wohlstand der Nationen“ illustriert. Das Können, die Geschicklichkeit und das Urteilsvermögen hinsichtlich der Ausübung bestimmter Tätigkeiten gewinnen, je häufiger diese Tätigkeiten ausgeführt werden. Je arbeitsteiliger eine Produktion organisiert ist, desto repetitiver ist die Tätigkeit des Einzelnen und mit desto größerer Routine und Effektivität kann er sie ausführen. Hinzu kommt, dass unproduktive Rüstzeiten beim Wechsel der Tätigkeit entfallen oder zumindest stark reduziert werden.

Das Ausmaß der Arbeitsteilung hinsichtlich der Gestaltung des Arbeitsplatzes schreitet keineswegs immer weiter fort. So ist das Modell des Postfordismus eher durch eine Flexibilisierung von Arbeitsorganisation, Produktion und Personalentwicklung sowie die Integration verschiedener Aufgaben in eine zunehmend komplexere Tätigkeit des Einzelnen charakterisiert. Eine Zunahme der Arbeitsteilung kann aber nach wie vor im Hinblick auf die Spezialisierung einzelner Unternehmen konstatiert werden. Die zunehmende, zwischen Unternehmen stattfindende Arbeitsteilung ist eine wesentliche Triebfeder des Outsourcings. Einzelne Aufgaben werden an spezialisierte Zulieferer und/oder Dienstleister vergeben, weil diese mehr Erfahrung und mehr Wissen in dieser speziellen Funktion erwerben können und möglicherweise auch in stärkerem Maße von Größenvorteilen profitieren können. Somit steigt die gesamtwirtschaftliche Produktivität, was wiederum die Basis für Wettbewerbsfähigkeit und steigenden Wohlstand bildet – wovon auch der Arbeitsmarkt profitiert. Die zunehmende Arbeitsteilung zwischen Unternehmen lässt sich empirisch nachzeichnen. So belief sich der Anteil der Vorleistungen am Produktionswert aller Wirtschaftszweige im Jahr 1995 auf 47,0 Prozent. Im Jahr 2011 – der in diesem Zusammenhang neueste Datenstand – betrug der Anteil bereits 52,9 Prozent. In Industriebranchen wie dem Automobilbau war der Anstieg noch stärker: Hier stieg er von 64,1 auf 77,9 Prozent.⁴

⁴ Eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt 2015; Statistisches Bundesamt 2010

Die Herstellung von Kraftwagen ist ein naheliegendes Beispiel für eine solche organisatorische Arbeitsteilung. Einzelne Komponenten wie die Beleuchtung, Sitze oder Motorenteile werden von externen, spezialisierten Zulieferern bereitgestellt, weil diese die fraglichen Teile besser und/oder effizienter produzieren können, als es der Auftraggeber selbst könnte. Aber auch der Zukauf von technologischem Wissen, das im eigenen Unternehmen gar nicht vorhanden ist, kann ein Beispiel für durch Werkverträge organisierte Arbeitsteilung sein (VDA 2015). Schon seit Jahrzehnten ist der externe Bezug von unternehmensnahen Dienstleistungen zuungunsten der eigenen Erstellung entsprechender Leistungen Trend. Die Auslagerung von Diensten wie Reinigung oder Bewachung an spezialisierte Dienstleister war eine nicht unwesentliche Ursache für das Phänomen, das zuweilen als Tertiärisierung – also die zunehmende gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Dienstleistungen – bezeichnet wird. In einigen Branchen – zum Beispiel dem Bau – ist die Vergabe von Werkverträgen die einzige Möglichkeit, überhaupt ein fertiges Produkt herstellen zu können.

Eine statische Grenze, was zum Kernaufgabenbereich des Auftraggebers gehört und was effizienter von Zulieferern bezogen werden kann, ist dabei nicht zu ziehen. Diese Grenze verschiebt sich vielmehr laufend durch technologischen und organisatorischen Fortschritt. Insbesondere die zunehmende Vernetzung im Rahmen der Digitalisierung führt zu einer Reduzierung der Transaktionskosten. Dadurch werden Aufgabenteilungen attraktiv, die zuvor grundsätzlich vielleicht auch schon möglich waren, wegen hohem Koordinationsaufwand aber gegebenenfalls nicht lohnten. Zum Beispiel kann es die Vernetzung ermöglichen, Konstruktionsaufgaben auch dann von externen Dienstleistern ausführen zu lassen, wenn diese in starkem Maße in den Produktionsprozess eingebunden sein sollen. Letztlich hängt die Abgrenzung der Kernfunktionen eines Unternehmens aber immer auch von dessen Strategie ab. Während sich das eine Unternehmen eher als umfassender Hersteller vieler Komponenten seines Produktes versteht, setzt ein anderes Unternehmen eher auf seine Kompetenz als Integrator verschiedener Vorleistungen. Die einzige Instanz, die in der Lage ist, über den Erfolg einer Strategie zu urteilen, ist der Markt für das betreffende Produkt.

Die durch Vernetzung entstehenden Potenziale der Arbeitsteilung machen nicht an der Landesgrenze halt, sondern sind auch wesentlicher Faktor der Globalisierung. In einer international stark verflochtenen Wirtschaft wie der deutschen sind Entscheidungen über Eigenerstellung oder Fremdbezug („make or buy“) von großer Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die Unternehmen sind dabei die einzigen, die kompetent sind, diese Entscheidung fällen zu können.

3 Regulierungsdiskussion

Die Forderungen nach einer stärkeren Regulierung von Werkverträgen stützen sich auf mehrere, empirisch allerdings unzureichend belegte und teilweise unzutreffende Argumente. Die Hauptkritik ist, dass mit Hilfe von Werkverträgen Tarifverträge, Mitbestimmung und arbeitsrechtliche Vorschriften umgangen werden (Koch 2012; Klein-Schneider/Beutler 2013; Manske/Scheffmeier 2015). Werkvertragsarbeitnehmer rangieren in dieser Vorstellung weit hinten in einer Hierarchie von „Satellitenbelegschaften“, die der Stammbesellschaft untergeordnet sind. Die Folge sei eine Ausbreitung und Verfestigung prekärer Beschäftigung (Siebenhüter 2014, 307 f.), wofür der empirische Beleg allerdings aussteht (siehe Abschnitt 4). Gemeint sind aber offenkundig nicht alle Formen von Werkverträgen (vgl. Sell 2013, 4 f.; DGB 2012, 2). So wenden Automobilhersteller und –zulieferer, die werkvertragliche Beziehungen pflegen, mitunter die

gleichen Tarifverträge an. In diesen Fällen geht der Vorwurf der Tariffucht ins Leere. Auch wenn Dienstleistungen wie Reinigungsdienste von spezialisierten Anbietern erbracht werden, dürfte das nicht in den Bereich der vermeintlich regulierungswürdigen Werkverträge fallen. Gemeint sind offenkundig nur Werkverträge, bei denen der Auftragnehmer erstens andere Tarife anwendet als der Auftraggeber und zweitens Tätigkeiten ausführt, die – nach Meinung der Kritiker – zum Kerngeschäft des beauftragenden Unternehmens gehören. Dem kann entgegengehalten werden, dass sich der Bereich, der zum Kerngeschäft eines Unternehmens gehört, erstens durch Innovationen verändern kann und zweitens allein der Unternehmer in der Lage ist zu definieren, was er als sein Kerngeschäft bezeichnet.

Unzutreffend sind Argumente, denen zufolge Werkvertragsarbeitnehmer keinen Kündigungsschutz genießen oder keine betriebliche Interessenvertretung haben. Arbeitnehmer, die als Erfüllungsgehilfen eines Unternehmens beschäftigt sind, das mit einem Werkvertrag beauftragt wurde, haben die gleichen Rechte wie andere Arbeitnehmer auch – einschließlich Kündigungsschutz, Mitbestimmung oder Mindestlohn. Ihr Arbeitgeber, dem gegenüber solche Rechte eingefordert werden müssen, ist indes nicht der Auftraggeber des Werkvertrages, sondern der Auftragnehmer. Anders verhält es sich, wenn (Solo-)Selbstständige Werkverträge ausführen. Selbstständige unterliegen in der Tat nicht dem Kündigungsschutz oder anderen Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmern. Dies ist aber eine grundlegende Eigenschaft von Selbstständigen – völlig unabhängig davon, ob sie Werkverträge abschließen oder nicht.

Schwer nachvollziehbar ist das Argument, dass durch die zunehmende Nutzung von Werkverträgen der Fachkräftemangel zunehme, weil Unternehmen weniger Anreize zur Qualifizierung von Mitarbeitern hätten (vgl. Siebenhüter 2014, 309). Erstens bestünde auch in einer solchen Konstellation ein gleich großer Fachkräftebedarf, auch wenn er nicht innerhalb von Stammbeslegschaften zum Einsatz kommt. Wo ein Bedarf ist, bestehen auch dementsprechende Anreize zur Bedarfsdeckung. Zweitens kann die Nutzung von knappen Qualifikationen durch Werkverträge den Fachkräftemangel sogar reduzieren. Nicht in jedem Fall werden Dienste von Hochqualifizierten dauerhaft benötigt. Für Projekte wie Produktentwicklungen besteht mitunter ein temporärer Bedarf an qualifizierten Kräften. Die gemeinsame Nutzung solcher zunehmend knappen Ressourcen über Werkverträge oder Arbeitnehmerüberlassung kann die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigern.

Der Versuch, das Segment der Werkverträge stärker zu regulieren, stößt immer auf die Schwierigkeit, gewünschte und als unproblematisch empfundene Werkverträge von unerwünschten zu unterscheiden. Als Lösung des Problems schlägt der DGB und – teilweise wortgleich – die Bundestagsfraktion der Linken vor, einen Kriterienkatalog ins Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufzunehmen, der umreißt, in welchen Fällen ein Beschäftigungsverhältnis zum Auftraggeber vorliegt. Die Kriterien, von denen nur eines erfüllt sein muss, sind (DGB 2013, 21: Deutscher Bundestag 2015, 3):

- Eine Tätigkeit nach Weisung des Auftraggebers
- Das Verrichten gleicher Tätigkeiten wie Arbeitnehmer des Auftraggebers
- Die Verwendung von Material und Werkzeug des Auftraggebers
- Keine Haftung des Auftragnehmers für das Ergebnis der Arbeit
- Eine nach vom Auftraggeber nach Einsatzzeit bemessene Vergütung
- Tätigkeiten, die zuvor beim Auftraggeber selbst erbracht wurden.

Während die Frage der Weisungsgebundenheit und Haftung schon gegenwärtig ein Kriterium der Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern, Selbstständigen und überlassenen Arbeitnehmern darstellt, gehen die übrigen Kriterien weit über den geltenden Rechtsrahmen hinaus. Sie können daher auch nicht als Konkretisierung des Koalitionsvertrages angesehen werden, in dem eine gesetzliche Niederlegung der in der Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien avisiert wird (CDU/CSU/SPD 2013). Die Vorschläge sind dazu geeignet, die Vergabe von Werkverträgen grundsätzlich in Frage zu stellen. Inwieweit eine Tätigkeit gleich ist, hängt wesentlich davon ab, wie stark einzelne Tätigkeiten aggregiert betrachtet werden. Ein Programmierer, der im Rahmen eines Werkvertrages eine Software erstellt, führt im Kern keine andere Tätigkeit aus als ein beim Auftraggeber beschäftigter Programmierer, der für die Wartung eingesetzter Software zuständig ist. Aus dieser Gleichartigkeit der Tätigkeiten auf ein Beschäftigungsverhältnis des Werkvertragsnehmers zu schließen ist abwegig. Gleiches gilt für das Kriterium, mit dem Material des Auftraggebers zu arbeiten. Aus technischen und datenschutzrechtlichen Gründen ist es bei IT-Dienstleistungen oft unerlässlich, mit den Systemen des Auftraggebers zu arbeiten. Die Vorschrift, der zufolge die Tätigkeit zuvor nicht im beauftragenden Unternehmen erbracht worden sein darf, ist dazu geeignet, jegliche betriebsnotwendige Umstrukturierung zu verhindern. Sämtliche Produktivitätsvorteile, die aus der intersektoralen Arbeitsteilung entstehen, würden aufs Spiel gesetzt, da keinerlei Vergabe an spezialisierte Dienstleister oder Zulieferer möglich ist, sofern die Tätigkeit einmal im Unternehmen selbst erbracht wurde. Würden Automobilhersteller wie vor Jahrzehnten eine große Menge der Teile selbst herstellen, statt sie von Zulieferern zu beziehen, wären sie nicht wettbewerbsfähig.

Neben dem restriktiven Ansatz der Definition von Werkverträgen schlägt der DGB weitere Regulierungsschritte vor. So sollen Unternehmen, die Werkverträge vergeben, im Zweifelsfall beweisen müssen, dass es sich um einen echten Werkvertrag handelt.⁵ Dies würde einen großen Teil der von Unternehmen abgeschlossenen Verträge unter einen Generalverdacht der Illegalität stellen, den sie – in Umkehrung rechtsstaatlicher Prinzipien – selbst ausräumen müssen. Dies würde für alle Werkverträge einen hohen zusätzlichen Verwaltungsmehraufwand bedeuten, da sämtliche Indizien für das Vorliegen eines echten Werkvertrags gesammelt und vorgehalten werden müssten – selbst in Fällen, in denen keiner die Rechtmäßigkeit des Vertrags in Frage stellt. Schon in der Frage der Scheinselbstständigkeit haben sich gesetzliche Vermutungstatbestände in der Praxis nicht bewährt (Schiefer et al. 2014), so dass sie 2003 wieder abgeschafft wurden. Praxisfremd erscheint auch die Forderung, den Auftraggeber für gesetzliche Verstöße von Auftragnehmern haftbar zu machen, wobei nicht spezifiziert wird, auf welche gesetzlichen Bestimmungen sich die Haftung beziehen soll. Gegenwärtig existiert eine solche Haftung hinsichtlich des Mindestlohns. Schon diese erweist sich als wenig tauglich, da Auftraggeber allenfalls Garantien von ihren Auftragnehmern einfordern können, den gesetzlichen Mindestlohn zu zahlen, aber keine Möglichkeit haben, dies zu kontrollieren und zu gewährleisten.

Darüber hinaus regt der DGB an, im Falle unwirksamer Werkverträge den Rückgriff auf Arbeitnehmerüberlassung zu verhindern. Ähnliche Forderungen finden sich auch bei Sell (2013), Schüren (2013) und im Koalitionsvertrag (CDU/CSU/SPD 2013). Im Kern besagen die Vorschläge, dass eine Entsendung in ein anderes Unternehmen nicht als Arbeitnehmerüberlassung deklariert werden kann, wenn sie nicht schon von Beginn an als solche angelegt war. Die Rechtsfolge eines unwirksamen Werkvertrages wäre in dieser Konstellation ein Beschäfti-

⁵ Eine gleichartige Forderung stellte die Bundestagsfraktion der Grünen (Deutscher Bundestag 2011).

ungsverhältnis beim Auftraggeber. Dadurch entstünden hohe Risiken für Auftraggeber von Werkverträgen, die diese gar nicht vollständig kontrollieren können. Ob und inwieweit Weisungen erfolgen, kann sich auch vor Ort in Verantwortung von Mitarbeitern entscheiden. In jedem Fall besteht ein Beschäftigungsverhältnis zwischen dem Arbeitnehmer und dem Werkvertrags- bzw. Zeitarbeitsunternehmen. Es erschließt sich nicht, warum abweichend von diesen vertraglichen Vereinbarungen ein Beschäftigungsverhältnis zum Auftraggeber unterstellt werden sollte.

Neben Änderungen bei arbeitsrechtlichen Vorschriften streben die Gewerkschaften eine Ausweitung der Mitbestimmung an. So sollen Betriebsräte ein Informations- und Beratungsrecht hinsichtlich der geplanten Vergabe von Werkverträgen erhalten. Vor allem aber strebt der DGB an, den Betriebsräten Zustimmungsrechte über den Einsatz von Werkverträgen zu verschaffen. So soll der Betriebsrat die Möglichkeit erhalten, dem Einsatz von Werkvertragspersonal nicht zuzustimmen, wenn er Nachteile für die Arbeitnehmer befürchtet (DGB 2013, 22). Informationsrechte stehen dem Betriebsrat schon in dem gegenwärtig geltenden Rechtsrahmen zu. Soweit die Personal- und Wirtschaftsplanung betroffen ist, ist der Betriebsrat an Beratungen zu beteiligen (z. B. §§ 80 ff., 92, 92a, 102, 106, BetrVG). Insofern ist die Zielrichtung der im Koalitionsvertrag formulierten Absicht, die Informationsrechte der Betriebsräte „sicherzustellen“ und zu „konkretisieren“ (CDU/CSU/SPD 2013, 49), unklar. Gegen die Ausweitung der Mitbestimmung ist einzuwenden, dass die Beteiligung des Betriebsrates in Angelegenheiten, die in keinem Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis stehen, systemfremd ist. Die Entscheidung, ob eine Leistung selbst erstellt oder extern bezogen wird, ist eine rein unternehmerische, für die der Unternehmer die alleinige Verantwortung trägt. Ein Zustimmungsverweigerungsrecht für den Fall, dass der Betriebsrat negative Folgen für die Beschäftigung befürchtet, schafft die Gefahr, dass nicht nur eine faktische Garantie für bestehende Arbeitsplätze und betriebliche Funktionen eingeräumt wird, sondern dass es Betrieben unmöglich gemacht wird, adäquat auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes gefährdet und gesamtwirtschaftlich der Strukturwandel behindert (Schäfer et al. 2014, 15).

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag neben Änderungen bei der Mitbestimmung eine verschärfte Kontrolle des geltenden Rechts in Aussicht gestellt. Die Absicht ist allerdings wenig konkret gefasst. So heißt es, dass die Prüftätigkeit bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit konzentriert, die Prüftätigkeit effektiver gestaltet und „ausreichend personalisiert“ werden soll (CDU/CSU/SPD 2013, 49). Gegen eine effektive Kontrolle bestehender Regelungen ist schwerlich etwas einzuwenden. Die Diskussion in Abschnitt 2 hat gezeigt, dass in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis durchaus Kriterien entwickelt wurden, die eine Abgrenzung von Scheinwerkverträgen erlauben. Aufgabe des Staates ist es, die Einhaltung von Regeln sicherzustellen. Dafür braucht er geeignete Instrumente. Vollkommen ungeklärt ist jedoch, inwieweit gegenwärtig überhaupt ein Vollzugsdefizit konstatiert werden muss, das es erforderlich macht, neue und erweiterte Kontrollverfahren einzuführen.

Insgesamt betrachtet zielen die Regulierungsforderungen darauf ab, den Einsatz von Werkverträgen zu erschweren, begründet allein durch die unbewiesene Vermutung, dass Werkvertragsarbeiter in eine Rolle als Beschäftigte zweiter Klasse gedrängt werden, verbunden mit der Behauptung, dass durch den Einsatz von Werkverträgen eine neue Gruppe prekär Beschäftigter entstehe. Für die Vermutung, dass Werkvertragsnehmer in überdurchschnittlichem Maße von sozialen Problemlagen betroffen seien, fehlt jedoch jeglicher belastbarer empirischer Beweis. Für eine Regulierung, deren Begründung im Wesentlichen auf Vermutungen und Behauptungen basiert, sind die potenziellen Folgen gravierend. Werden aufgrund der gesetzlichen Rahmen-

bedingungen keine Werkverträge geschlossen, obwohl dies wirtschaftlich geboten wäre, werden der Strukturwandel und zugrunde liegende organisatorische Innovationen behindert. In der langen Frist beeinträchtigt dies die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen – mit entsprechend negativen Folgen für Einkommen und Arbeitsmarkt.

4 Empirische Befunde

Da die tatsächliche oder vermeintliche Entstehung einer neuen Gruppe prekärer Beschäftigung eines der Hauptargumente für die Regulierung von Werkverträgen ist, bietet sich eine empirische Überprüfung sozio-ökonomischer Strukturen dieser Gruppe von Erwerbstätigen an. Leider ist die Datenlage wenig befriedigend. Registerdaten, die mit Werkverträgen befasste Erwerbstätige erfassen würden, gibt es nicht. Daher ist die Forschung auf die Nutzung von repräsentativen Umfragedaten angewiesen (Bonin/Zierahn 2012, 13 ff.). Bisher gab es nur Befunde aus dem IAB-Betriebspanel, das Betriebe danach fragt, ob und wie viele „freie Mitarbeiter mit Werk- oder Dienstverträgen“ zum Stichtag beschäftigt waren. Daraus ergeben sich zwar einige Hinweise auf den Umfang der Nutzung von Werkverträgen, die Betriebe haben aber naturgemäß keinerlei Informationen über den sozio-ökonomischen Hintergrund der Erwerbstätigen – ein grundsätzliches Problem bei Betriebsbefragungen. Zudem werden mit der Fragestellung nur direkt als freie Mitarbeiter tätige Werkvertragsnehmer erfasst, nicht aber solche, die als Erfüllungsgehilfen abhängig bei Unternehmen beschäftigt sind, die Werkvertragsnehmer sind.

Mit der Befragungswelle für das Jahr 2013 wurde eine entsprechende Frage auch im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) in den Fragebogen aufgenommen. Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte Wiederholungsbefragung von ca. 20.000 bis 30.000 Personen (Wagner et al. 2007). Neben umfangreichen Daten zur Erwerbssituation wird auch das sozio-ökonomische Umfeld umfassend erhoben. In der aktuellen Welle wurde folgende Frage eingefügt: „Schließen Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit auch Werkverträge als Vertragsnehmer?“. Mögliche Antworten sind „ja, ausschließlich“, „ja, gelegentlich“ und „nein“. Die Frage richtet sich ausschließlich an Personen, die bei der vorgeschalteten Frage nach der Stellung im Beruf angegeben haben, entweder selbstständiger Landwirt, Freiberufler, sonstiger Selbstständiger oder mithelfender Familienangehöriger zu sein. Mithin kann auch mit dem SOEP nur ein Teilsegment des Bereiches der Werkverträge empirisch untersucht werden. Außen vor bleiben Arbeitnehmer, die als abhängig Beschäftigte mit der Erfüllung eines Werkvertrages betraut werden. Dafür ist es erstmals möglich, Aussagen über persönliche Eigenschaften von Werkvertragsnehmern zu treffen.

Für die folgenden Analysen werden die Antworten „ja, ausschließlich“ und „ja, gelegentlich“ zur einer Gruppe von Selbstständigen zusammengefasst, die Werkverträge schließen. Diese Gruppe wird verglichen mit anderen Selbstständigen, die keine Werkverträge schließen, sowie mit der Gruppe der abhängig Beschäftigten, bei denen die Auszubildenden ausgeschlossen wurden.⁶ Im Jahr 2013 gaben insgesamt 1.419 Personen an, selbstständig zu sein. Aufgrund unterschiedlicher Fragebogenversionen wurden aber nur 1.155 nach Werkverträgen gefragt. 81

⁶ Grundsätzlich ist es zwar möglich, zusätzlich noch einmal zwischen Selbstständigen mit und ohne eigene Beschäftigte zu unterscheiden. Doch in vielen Analysen stößt dies auf das Problem, dass die Fallzahlen in den analysierten Zellen sehr klein werden und somit fraglich ist, ob sich die Befunde verallgemeinern lassen.

Personen machten keine Angabe, 223 antworteten mit „ja“ und 847 mit „nein“.⁷ Mit den vom SOEP bereitgestellten Hochrechnungsfaktoren gewichtet, liegt der Anteil der Werkvertragsnehmer an allen Selbstständigen, die eine entsprechende Angabe machten, bei knapp 21 Prozent. Umgerechnet auf die Zahl der Selbstständigen laut Angaben des Mikrozensus entspräche dies einer absoluten Anzahl von gut 900.000 Personen.

4.1 Persönliche Merkmale

Selbstständige Werkvertragsnehmer sind überwiegend Männer.⁸ Der weit überproportionale Anteil fällt vor allem auch deshalb auf, weil er für Selbstständige insgesamt nicht typisch ist. Zwar sind Männer auch unter den Selbstständigen ohne Werkverträge in der Überzahl, doch ist das Verhältnis hier weit ausgewogener. Es kann vermutet werden, dass bei den Werkvertragsnehmern die Struktur der Tätigkeiten (vgl. Abschnitt 4.2) eine große Rolle für die Geschlechtsstruktur spielt. Die Altersstruktur der Selbstständigen unterscheidet sich ebenfalls stark von der der abhängig Beschäftigten: Unter den Selbstständigen finden sich vergleichsweise wenige Personen, die jünger als 30 Jahr sind. Dafür ist der Anteil der mittleren, vor allem aber der höheren Altersgruppen deutlich erhöht. Dies kann daran liegen, dass der Schritt in die Selbstständigkeit in vielen Fällen erst dann erfolgt, wenn erstens eine berufliche oder akademische Ausbildung abgeschlossen wurde, zweitens Berufs- und Lebenserfahrungen gesammelt wurden und drittens ein gewisser Kapitalstock angesammelt wurde. Im Falle der Selbstständigen mit Werkverträgen fällt auf, dass diese in geringerem Maße durch die Altersgruppe der über 50-Jährigen geprägt sind (Tabelle 4-1).

Tabelle 4-1: Merkmale von Erwerbstätigen

in Prozent

	Selbstständige mit Werkverträgen	Selbstständige ohne Werkverträge	Abhängig Beschäftigte
Geschlecht			
Männer	76	55	50
Frauen	24	45	50
Alter (Jahre)			
Über 15 bis 30	4	3	19
Über 30 bis 50	62	55	51
Über 50	34	42	30

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

In der Selbsteinschätzung der eigenen Persönlichkeit im Hinblick auf das Verhältnis zur Erwerbsarbeit unterscheiden sich Selbstständige mit oder ohne Werkverträge in den meisten As-

⁷ Hinzu kommen drei Personen, die angaben, Werkvertragsnehmer zu sein, aber keine verwertbaren Aussagen zur Stellung im Beruf machten. Diese wurden aus der Analyse ausgeschlossen.

⁸ Die folgenden Auswertungen beziehen sich ausnahmslos auf das Jahr 2013.

pekten nur geringfügig von abhängig Beschäftigten (Tabelle 4-2). Alle Gruppen schätzen sich in nahezu gleichem Ausmaß dahingehend ein, gründlich zu arbeiten, faul zu sein oder Aufgaben effizient zu erledigen. Deutliche Unterschiede zeigen sich dagegen bei der Frage, inwieweit sich die Befragten selbst als innovativ einschätzen. Hier beurteilen sich Selbstständige im Allgemeinen und Selbstständige mit Werkverträgen im Besonderen als origineller. Eine höhere Affinität zu neuen Ideen korrespondiert mit dem Umstand, dass Selbstständige in höherem Maße Verantwortung für den eigenen wirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg tragen. Dass die Innovationsbereitschaft bei den Werkvertragsnehmern größer ist als bei anderen Selbstständigen, kann mit der Altersstruktur zusammenhängen. Werkvertragsnehmer sind seltener in der Altersgruppe der über 50-Jährigen, von der angenommen werden kann, dass die Innovationsbereitschaft nicht mehr so hoch ist wie in jüngeren Jahren (Dohmen et al. 2005).

Tabelle 4-2: Selbsteinschätzung von Erwerbstätigen

Ich bin jemand, der ..

	Selbstständige mit Werkverträgen	Selbstständige ohne Werkverträge	Abhängig Beschäftigte
.. gründlich arbeitet	6,3	6,3	6,2
.. originell ist, neue Ideen einbringt	5,5	5,1	4,8
.. eher faul ist	2,3	2,3	2,5
.. Aufgaben wirksam und effizient erledigt	6,0	5,9	5,9

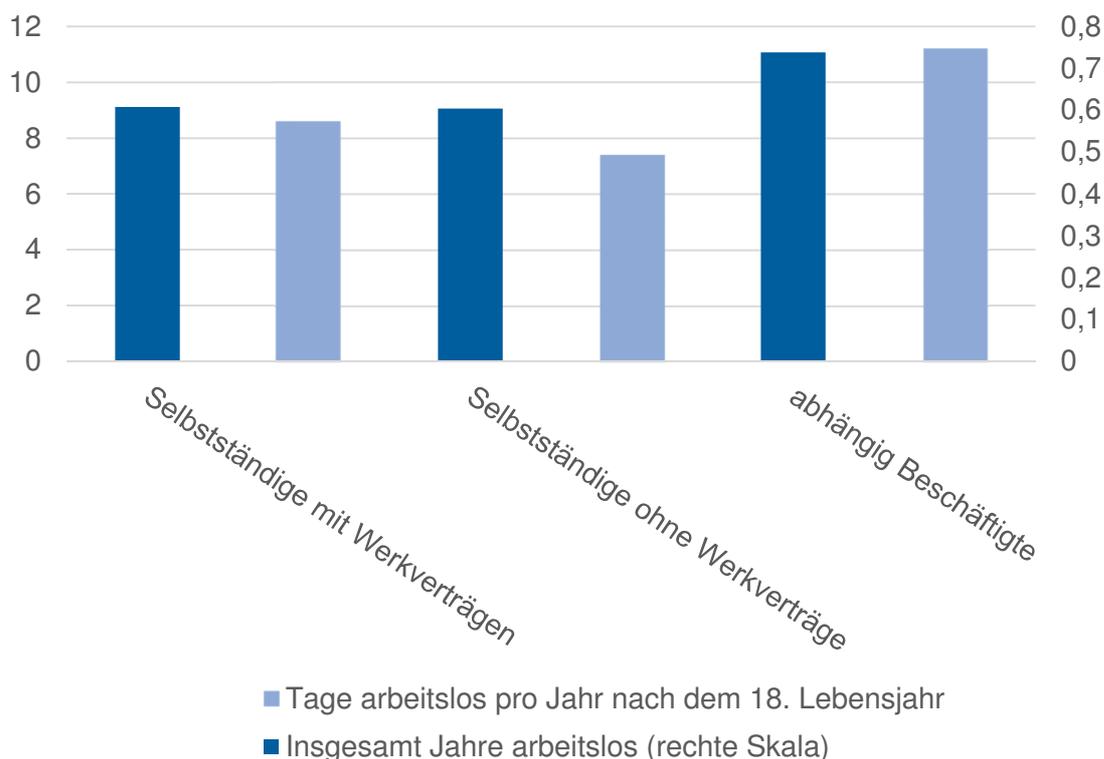
Arithmetisches Mittel der Antworten auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 7 (trifft voll zu)

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Der unbelegten Vorstellung zufolge, dass selbstständige Werkvertragsnehmer in der Hierarchie betrieblicher Randbelegschaften auf der untersten Stufe rangieren und solche Formen der Erwerbstätigkeit häufig aus dem Motiv wirtschaftlicher Not heraus eingegangen werden, müssten sich diese Thesen in der Personenstruktur der betreffenden Erwerbstätigen niederschlagen. Würde die These zutreffen, so wäre zu erwarten, dass Werkvertragsnehmer zu einem größeren Anteil aus Arbeitslosigkeit heraus ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Der empirische Befund kann diese Erwartung jedoch nicht bestätigen (Abbildung 4-1). Werkvertragsnehmer waren in ihrem Leben im Durchschnitt 0,6 Jahre arbeitslos – genauso lange wie Selbstständige, die keine Werkverträge schließen. Abhängig Beschäftigte kommen dagegen auf eine gesamte Arbeitslosigkeitsdauer von einem dreiviertel Jahr.⁹ Der Befund ändert sich wenig, wenn die unterschiedlichen Altersstrukturen berücksichtigt werden. Pro Jahr nach dem 18. Lebensjahr waren Werkvertragsnehmer durchschnittlich weniger als neun Tage arbeitslos. Abhängig Beschäftigte kommen hingegen auf elf Tage.

⁹ Entscheidend ist hier die Arbeitslosmeldung, nicht der Bezug von Arbeitslosengeld.

Abbildung 4-1: Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit



Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

4.2 Jobmerkmale

Um der Frage nachzugehen, wer die Werkvertragsnehmer sind und was sie tun, bietet es sich an, die ausgeübten Tätigkeiten zu betrachten. Aufgrund der beschränkten Fallzahlen ist es nicht sinnvoll, die Tätigkeiten auf der maximalen, im SOEP bereitgestellten Disaggregationsstufe der 4-Steller auszuwerten. Sinnvoll erscheint vielmehr eine Betrachtung auf der 2-Steller-Ebene. Die Klassifikation der International Standard Classification of Occupations (ISCO) in der Fassung von 1988 unterscheidet auf dieser Ebene 28 Tätigkeitskategorien. In den meisten spielen Selbstständige mit Werkverträgen jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Einen nennenswerten Anteil machen die vier in Tabelle 4-3 aufgeführten Tätigkeitskategorien aus, in denen über die Hälfte der Werkvertragsnehmer erwerbstätig ist. Da diese zum Teil wenig selbsterklärend sind, werden in der Tabelle einige typische Berufe aufgeführt, die für Werkvertragsnehmer von Bedeutung sind. Es können drei Schwerpunkte der Beschäftigung identifiziert werden: erstens Unternehmensleiter kleinerer Unternehmen, zweitens akademisch geprägte Berufe auf technischem, wirtschaftlichem und künstlerischem Gebiet, drittens Facharbeiter im Baubereich. In diesen Bereichen sind Werkvertragsnehmer weit häufiger beschäftigt als abhängig Beschäftigte. Gegenüber den Selbstständigen, die keine Werkverträge abschließen, sind die akademisch geprägten technischen Berufe sowie Tätigkeiten im Baubereich deutlich häufiger anzutreffen. Die häufig mit Werkverträgen in Verbindung gebrachten so genannten „Crowdworker“, die plattformvermittelte Aufträge im IT-Bereich bearbeiten, sind empirisch kaum nachweisbar. Die Aufstellung typischer Berufe, die von Selbstständigen mit Werkverträgen ausgeübt werden, deutet bereits darauf hin, dass es sich keineswegs überwiegend um Personen handelt, die in betriebl-

chen Hierarchien an der untersten Stelle der Randbelegschaften stehen. Die Befunde zur Tätigkeitsstruktur korrespondieren mit denen zur Branchenstruktur. Werkvertragsnehmer ordnen sich überproportional häufig der Baubranche und den unternehmensnahen Dienstleistungen zu, während sie zum Beispiel im Einzelhandel oder dem Gesundheits- und Sozialwesen seltener zu finden sind.

Tabelle 4-3: Erwerbstätige nach ausgewählten Berufen

ISCO88-2-Steller, in Prozent

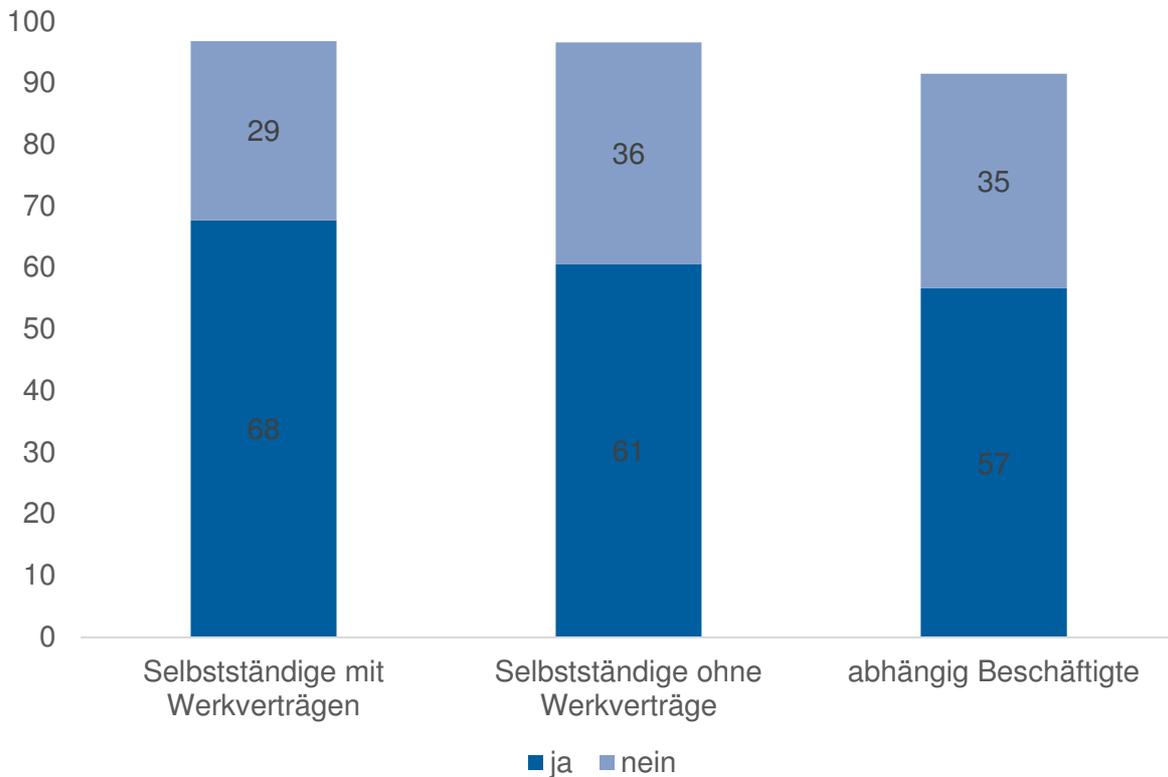
Nr.	Häufige Berufe	Selbstständige mit Werkverträgen	Selbstständige ohne Werkverträge	Abhängig Beschäftigte
13	Unternehmensleiter kleiner Unternehmen	11	13	1
21	Architekten, Bauingenieure, Informatiker	15	5	5
24	Unternehmensberater, Wirtschaftswissenschaftler, Musiker, Anwälte	17	16	7
71	Klempner, Fliesenleger, Bauelektriker	12	6	5

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Auch die These, dass sich Werkvertragsnehmer häufiger in Tätigkeiten verdingen, für die sie nicht qualifiziert sind, lässt sich empirisch nicht bestätigen (Abbildung 4-2). Im Gegenteil, unter den Werkvertragsnehmern finden sich gegenüber abhängig Beschäftigten häufiger Personen, deren Tätigkeit ihrem erlernten Beruf entspricht. In dieser Hinsicht schneiden die Werkvertragsnehmer auch besser ab als andere Selbstständige. Zudem gaben weniger Personen an, gar keinen Beruf erlernt zu haben. Dies schafft die Voraussetzungen dafür, vorhandenes Humankapital auch in entsprechendes Einkommen umzusetzen (vgl. Abschnitt 4.3).

Abbildung 4-2: Tätigkeit entspricht erlerntem Beruf

Angaben in Prozent



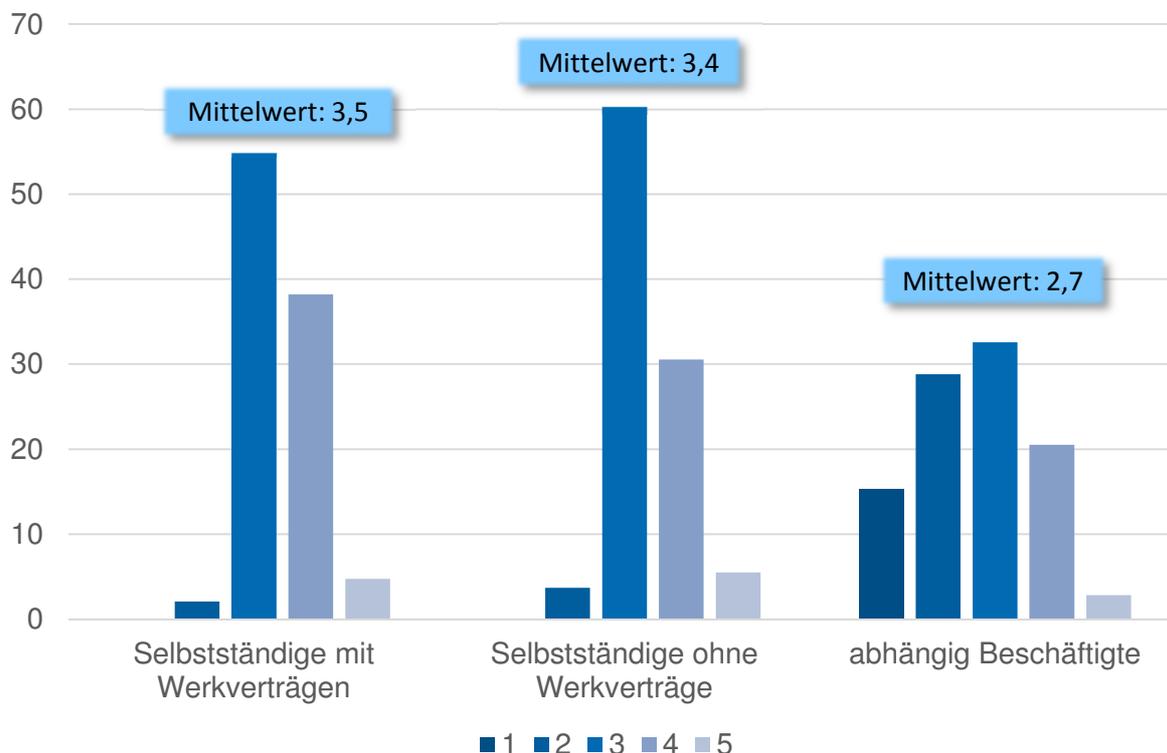
Rest zu 100: ohne Angabe, in Ausbildung oder ohne erlernten Beruf

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal von (Schein-)Selbstständigen und Arbeitnehmern ist die Frage, inwieweit sie eigenverantwortlich das beauftragte Werk erstellen oder weisungsabhängig vom Auftraggeber sind (vgl. Abschnitt 2.2.1). Die Autonomie am Arbeitsplatz ist auch von Bedeutung für die Argumentation der Befürworter einer Regulierung von Werkverträgen. Deren Forderung beruht auf der Unterstellung, dass Werkvertragsnehmer im Grunde die gleichen Tätigkeiten auf die gleiche Weise verrichten wie die Beschäftigten des Auftraggebers. Der empirische Befund deutet indes darauf hin, dass Werkvertragsnehmer eine weit höhere Autonomie am Arbeitsplatz haben als abhängig Beschäftigte (Abbildung 4-3). Auf einer Skala von 1 (wenig Autonomie) bis 5 (hohe Autonomie) stufen 43 Prozent der Werkvertragsnehmer ihre Autonomie als hoch ein (Stufen 4 und 5), hingegen beurteilen sie nur 2 Prozent als niedrig (Stufen 1 und 2). Unter den abhängig Beschäftigten schätzen dagegen 44 Prozent ihre Autonomie als niedrig, aber nur 23 Prozent als hoch ein. Die Werkvertragsnehmer erreichen damit vergleichbar hohe Werte für die berufliche Autonomie wie andere Selbstständige auch. Die Befunde geben keinen Anlass zu der Befürchtung, Werkvertragsnehmer würden unter anderen Bedingungen arbeiten als Selbstständige, die keine Werkverträge schließen. Sie geben aber ein Indiz dafür, dass ihre Arbeit im Rahmen der gesetzlichen Regelungen ausgeübt wird.

Abbildung 4-3: Autonomie des beruflichen Handelns

Angaben in Prozent



Skala von 1 (niedrig) bis 5 (hoch)

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Von zentraler Bedeutung für die Charakterisierung von Erwerbstätigen in verschiedenen Erwerbsformen ist deren Qualifikation. Diese lässt sich auf zwei Weisen betrachten. Zum einen kann die tatsächlich vorhandene Qualifikation der Erwerbstätigen ausgewertet werden. Diese ist eigentlich ein persönliches Merkmal. Zum anderen kann aber auch die Qualifikation analysiert werden, die zur Ausübung der aktuellen Tätigkeit erforderlich ist. Während Ersteres das Produktivitätspotenzial einer Person charakterisiert, zielt Letzteres eher auf das Produktivitätspotenzial der ausgeübten Tätigkeit. Unabhängig davon, ob auf die tatsächliche oder erforderliche Qualifikation abgestellt wird, können selbstständige Werkvertragsnehmer häufiger einen Hochschulabschluss vorweisen und haben seltener keine abgeschlossene Berufsausbildung als abhängig Beschäftigte (Abbildung 4-4 und 4-5). Auch im Vergleich zu den Selbstständigen ohne Werkverträge sind sie formal besser qualifiziert. Dies kann als ein zentrales Indiz für die These angesehen werden, dass es sich bei den Werkvertragsnehmern gerade nicht um eine benachteiligte und daher besonders schützenswerte Gruppe von Erwerbstätigen handelt. Die deutlich überdurchschnittliche Qualifikation sollte vielmehr bewirken, dass die betreffenden Selbstständigen eine starke Position auf einem Arbeitsmarkt haben, der in zunehmendem Maße von Fachkräftengruppen charakterisiert ist. Ein weiteres Indiz für diese These ist die Verteilung der Arbeitszeiten. Selbstständige mit Werkvertrag sind zu 82 Prozent vollzeitbeschäftigt¹⁰, während es bei den abhängig Beschäftigten nur 73 Prozent sind.

¹⁰ Hier definiert als eine Wochenarbeitszeit von 32 Stunden und mehr.

Abbildung 4-4: Erwerbstätige nach tatsächlicher Qualifikation

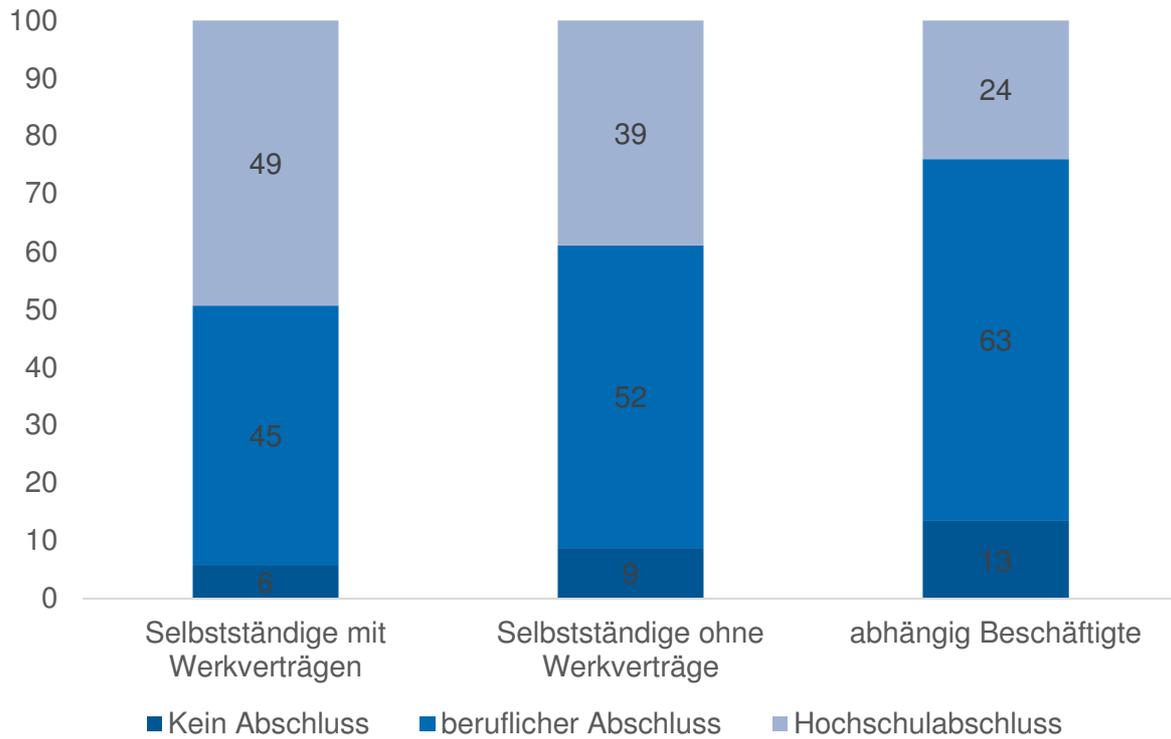
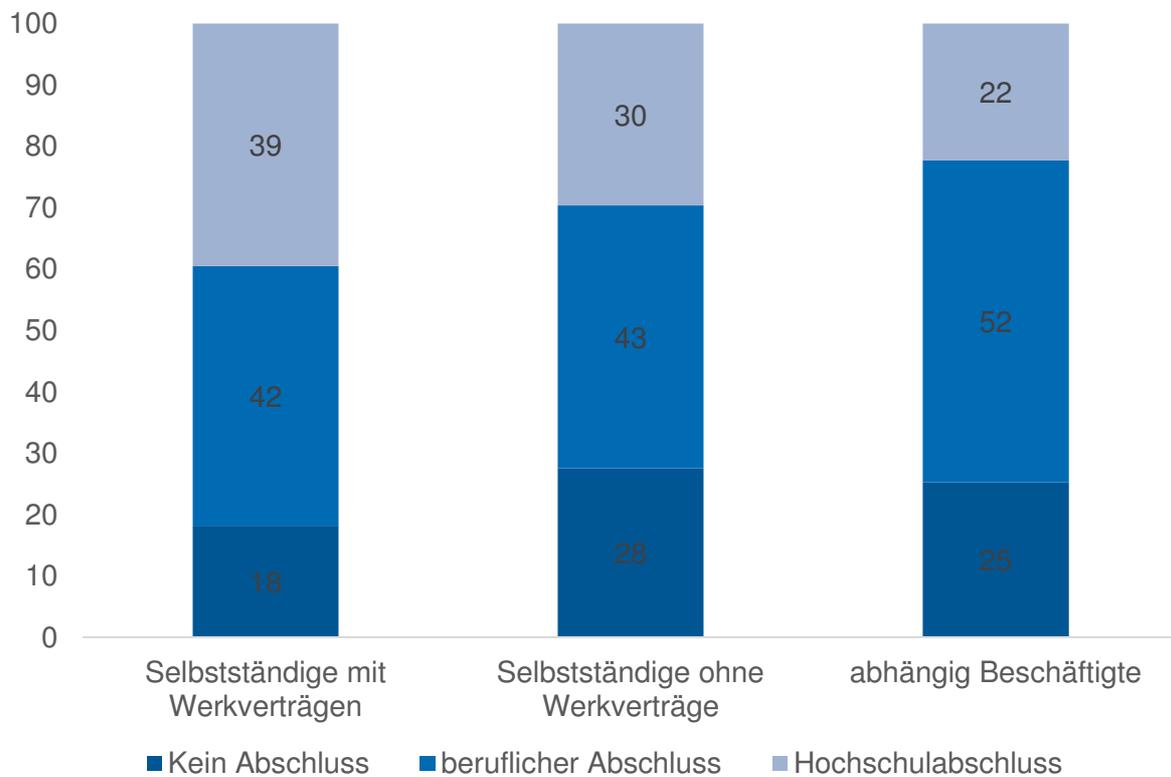


Abbildung 4-5: Zur Ausübung der Tätigkeit erforderliche Qualifikation



Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

4.3 Einkommen

Das Einkommen ist neben der Qualifikation der zweite zentrale Indikator, der das Prekaritätspotenzial einer Erwerbstätigkeit charakterisieren kann. Die Bruttomonatsverdienste der Werkvertragsnehmer zeigen indes keinerlei Anzeichen von Prekarität an (Tabelle 4-4). Im Gegenteil, das monatliche Einkommen ist sowohl im arithmetischen Mittel als auch im Median, der Extremwerten gegenüber weniger empfindlich ist, deutlich höher als bei abhängig Beschäftigten. Der Mittelwert liegt sogar 39 Prozent über dem Vergleichswert von Arbeitnehmern. Das indiziert selbst dann noch einen Verdienstvorsprung, wenn berücksichtigt wird, dass Selbstständige ihre soziale Absicherung vollständig selbst tragen müssen, während bei den Bruttolöhnen von Arbeitnehmern der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung bereits abgezogen ist. Kein wesentlich anderes Bild ergibt sich, wenn die Stundenverdienste betrachtet werden. Auch hier liegen Werkvertragsnehmer klar vor abhängig Beschäftigten, allerdings hinter anderen Selbstständigen. Einschränkend anzumerken ist, dass Stundenverdienste für Selbstständige aufgrund deren hohen Dispositionsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeitszeit nur beschränkt aussagekräftig sind.

Uneingeschränkt vergleichbar sind dagegen die Nettoäquivalenzeinkommen. Hierbei handelt es sich um die Haushaltsnettoeinkommen, die mit der Haushaltsgröße gewichtet werden. Um zu berücksichtigen, dass zwei Personen nicht die doppelte Menge an Gütern und Dienstleistungen brauchen wie eine Einzelperson, wird dabei nicht mit der Anzahl der Personen im Haushalt gewichtet, sondern mit einem Äquivalenzgewicht.¹¹ Dieses Einkommen bildet üblicherweise auch die Basis für die Definition von Armut. Der Vergleich zeigt, dass Werkvertragsnehmer nicht nur höhere Erwerbseinkommen haben, sondern auch unter Berücksichtigung des Haushaltskontextes ökonomisch besser gestellt sind als abhängig Beschäftigte. Dies gilt selbst dann noch, wenn man zum Vergleich nur abhängig Vollzeitbeschäftigte heranzieht und Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte außen vor lassen würde. Die durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen können keinen Hinweis darauf geben, dass selbstständige Werkvertragsnehmer typischerweise Bestandteile von Randbelegschaften sind, deren unsichere berufliche Stellung soziale Problemlagen nach sich zieht.

Neben der durchschnittlichen Einkommenshöhe ist auch die Verteilung der Einkommen von Bedeutung für die soziale Stellung. In dieser Hinsicht ergeben sich gleichfalls keine Hinweise auf eine besondere Problematik der Werkvertragsnehmer. Ihre Einkommensverteilung ist eher gedrungener als die der abhängig Beschäftigten und weist auch weniger Personen mit sehr geringen Einkommen auf (Abbildungen 4-6 und 4-7). Illustriert wird dies auch durch die spezifische Armutsquote. Während von den abhängig Beschäftigten ein Anteil von 7 Prozent armutsgefährdet ist, d. h. über ein Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens verfügt, beträgt der Anteil unter den Werkvertragsnehmern 6 Prozent. Eine vergleichsweise wesentlich höhere Betroffenheit von Armut weisen Rentner (11 Prozent), Schüler und Studenten (30 Prozent) und vor allem Arbeitslose (60 Prozent) auf.¹²

¹¹ Das gebräuchlichste Gewichtungsschema misst dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, weiteren erwachsenen Personen ein Gewicht von 0,5 und Kindern ein Gewicht von 0,3 zu. Eine Familie mit einem Kind käme mithin auf ein Gewicht von 1,8. Beträgt das Haushaltsnettoeinkommen 3.000 Euro, errechnet sich für jedes Haushaltsmitglied ein Nettoäquivalenzeinkommen von $3.000/1,8 = 1.667$ Euro.

¹² Die Armutsquote der Werkvertragsnehmer basiert auf nur wenigen Beobachtungen.

Tabelle 4-4: Verdienste

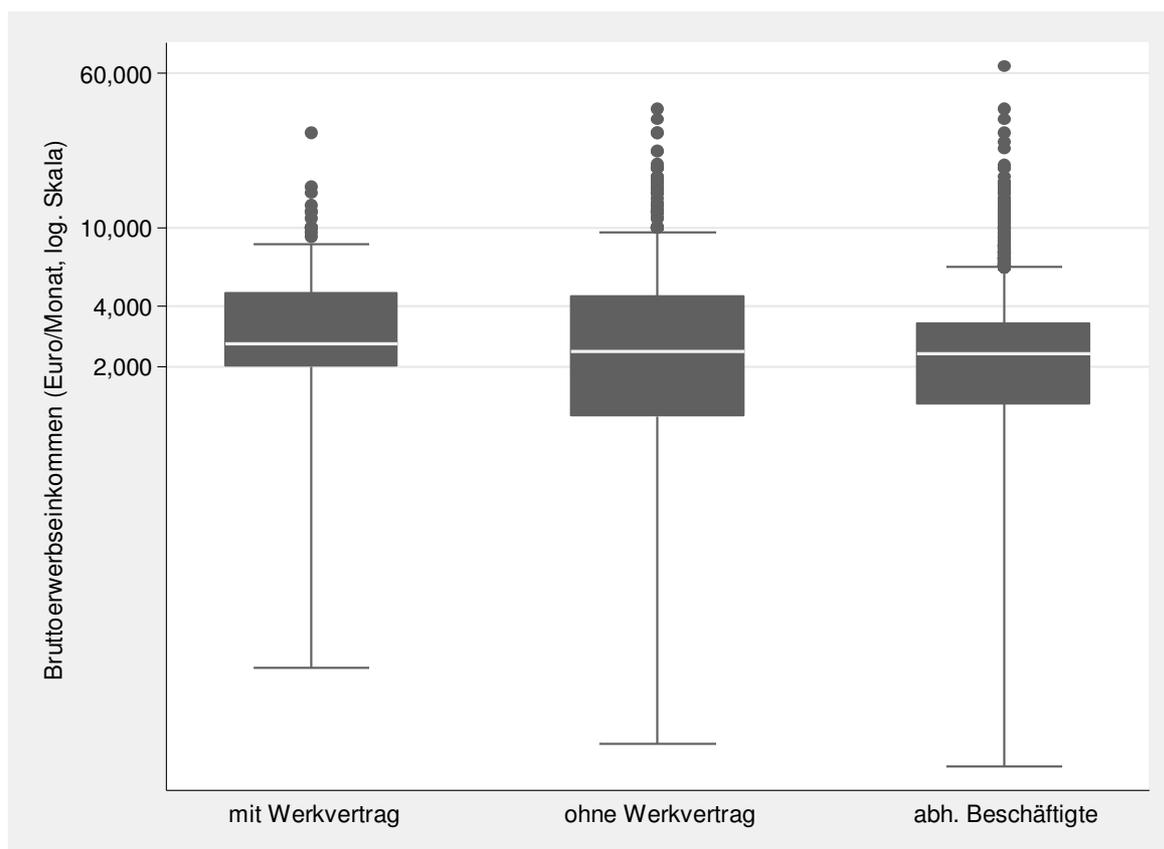
in Euro

	Selbstständige mit Werkverträgen	Selbstständige ohne Werkverträge	Abhängig Beschäftigte
Bruttomonatsverdienst			
Median	2.600	2.381	2.300
Mittelwert	3.490	3.550	2.507
Bruttostundenverdienst*			
Median	16,15	15,38	13,85
Mittelwert	20,85	25,20	15,57
Nettoäquivalenzeinkommen			
Median	1.889	1.889	1.667
Mittelwert	2.062	2.233	1.835

* Es wurden nur Stundenverdienste über 2 Euro als plausibel angenommen; berechnet auf Basis der üblichen Wochenarbeitszeit

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

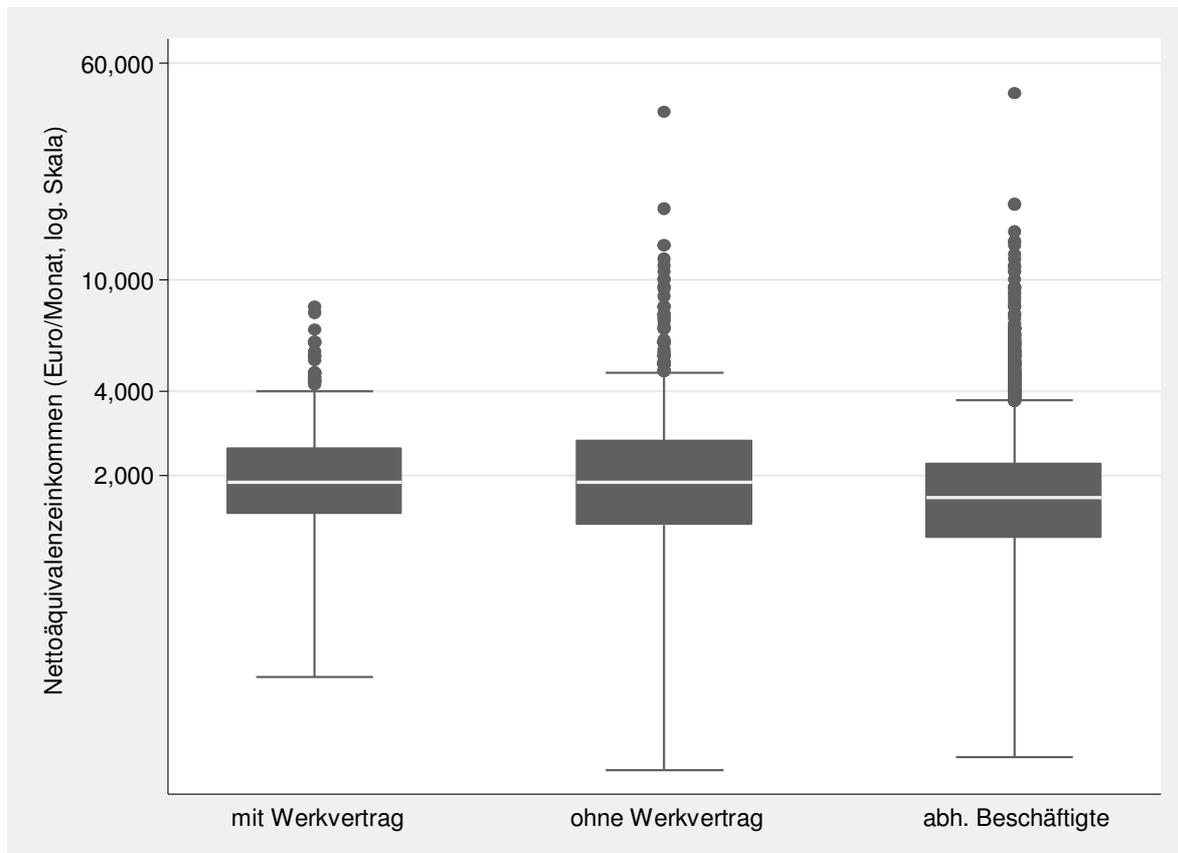
Abbildung 4-6: Verteilung der Bruttomonatseinkommen



Die einzelnen Segmente der Grafikelemente kennzeichnen jeweils 25 Prozent der der Höhe nach geordneten Beobachtungen (ohne Ausreißer). Der waagerechte Strich in der Mitte der ausgefüllten Box kennzeichnet den Median.

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Abbildung 4-7: Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen



Die einzelnen Segmente der Grafikelemente kennzeichnen jeweils 25 Prozent der der Höhe nach geordneten Beobachtungen (ohne Ausreißer). Der waagerechte Strich in der Mitte der ausgefüllten Box kennzeichnet den Median.

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

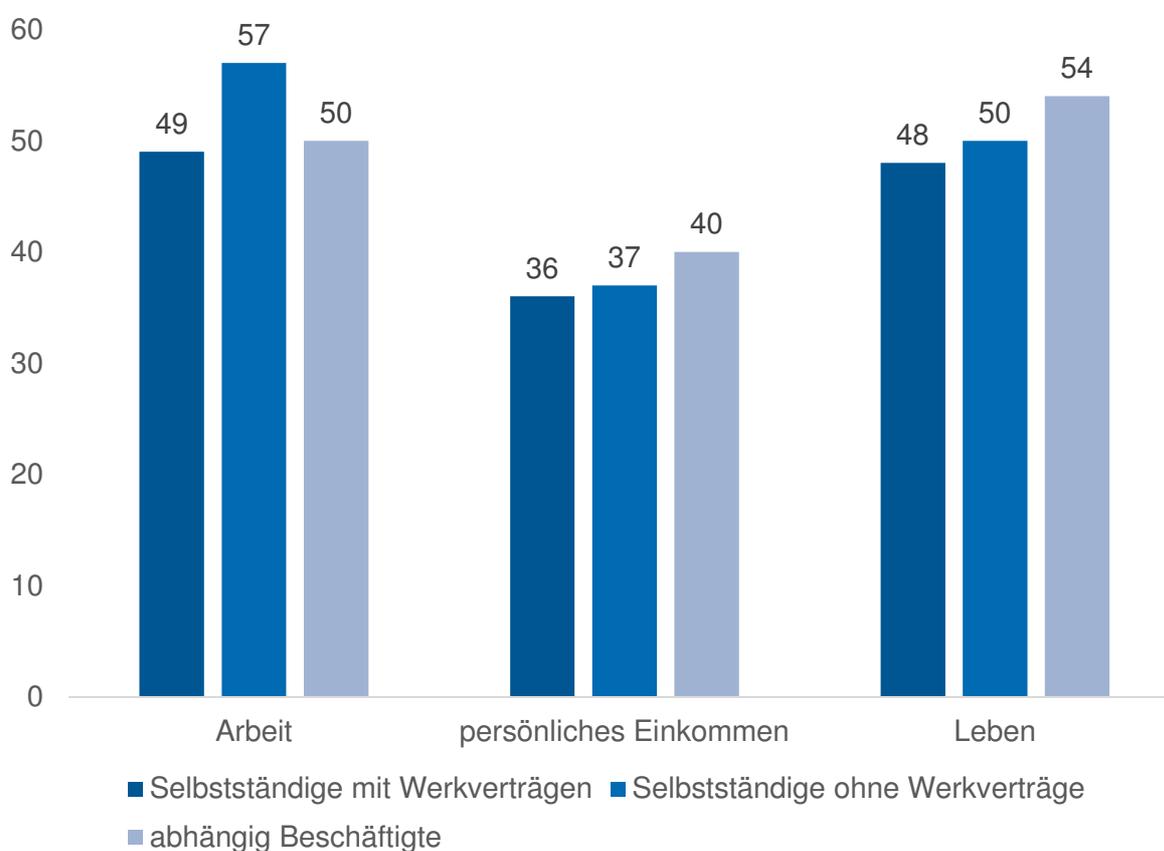
4.4 Zufriedenheit, Sorgen, Perspektiven

Neben objektiven Kriterien der sozio-ökonomischen Struktur der Erwerbstätigen ist für die individuelle und öffentliche Wahrnehmung auch das subjektive Empfinden von Bedeutung. Im SOEP wird standardmäßig die Zufriedenheit hinsichtlich verschiedener Lebensbereiche erfragt. Die Befragten stufen ihre Zufriedenheit auf einer Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden) ein. In den folgenden Auswertungen werden die Anteile der in hohem Maße zufriedenen Personen ausgewiesen. Dies entspricht dem Anteil derer, die Werte von 8 bis 10 angaben. Hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Arbeit schneiden Selbstständige im Allgemeinen besser ab als abhängig Beschäftigte (Lesch et al. 2011). Die Differenzierung der Selbstständigen zeigt indes, dass solche mit Werkverträgen nicht zufriedener mit ihrer Arbeit sind als Arbeitnehmer (Abbildung 4-8). Deutlich zufriedener sind nur die Selbstständigen, die keine Werkverträge abschließen. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise Ergebnis einer Kausalität, sondern kann durch Erwartungs- und Anpassungsprozesse hervorgerufen sein. Personen, die unzufrieden mit ihrer Arbeit sind, werden nach Aufgabe ihrer Beschäftigung und Eintritt in die Selbstständigkeit zunächst zufriedener. Von Dauer ist dieser Effekt jedoch nicht (Hanglberger/Merz 2011). Wird im Rahmen eines ökonometrischen Schätzmodells für weitere Einflussfak-

toren kontrolliert, so erweist sich, dass sich die Arbeitszufriedenheit selbstständiger Werkvertragsnehmer nicht signifikant von der Zufriedenheit anderer Selbstständiger unterscheidet, aber signifikant höher ist die der abhängig Beschäftigten. Die Zufriedenheit mit dem persönlichen Einkommen ist bei den Selbstständigen insgesamt und unter denen mit Werkverträgen im Besonderen geringer als bei abhängig Beschäftigten. Da in Abschnitt 4.3 gezeigt werden konnte, dass die Einkommen der Selbstständigen im Schnitt höher sind als die der Beschäftigten, ist die geringere Zufriedenheit vorrangig mit höheren Erwartungen zu erklären. Auch hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Leben im Allgemeinen weisen Selbstständige geringere Werte auf. Hierfür sind in hohem Maße auch Faktoren maßgebend, die nicht mit der Erwerbsarbeit zusammenhängen, zum Beispiel Gesundheit und Familienleben (Neumann/Schmidt 2013).

Abbildung 4-8: Anteil der Personen, die im jeweiligen Bereich in hohem Maße* zufrieden sind

in Prozent



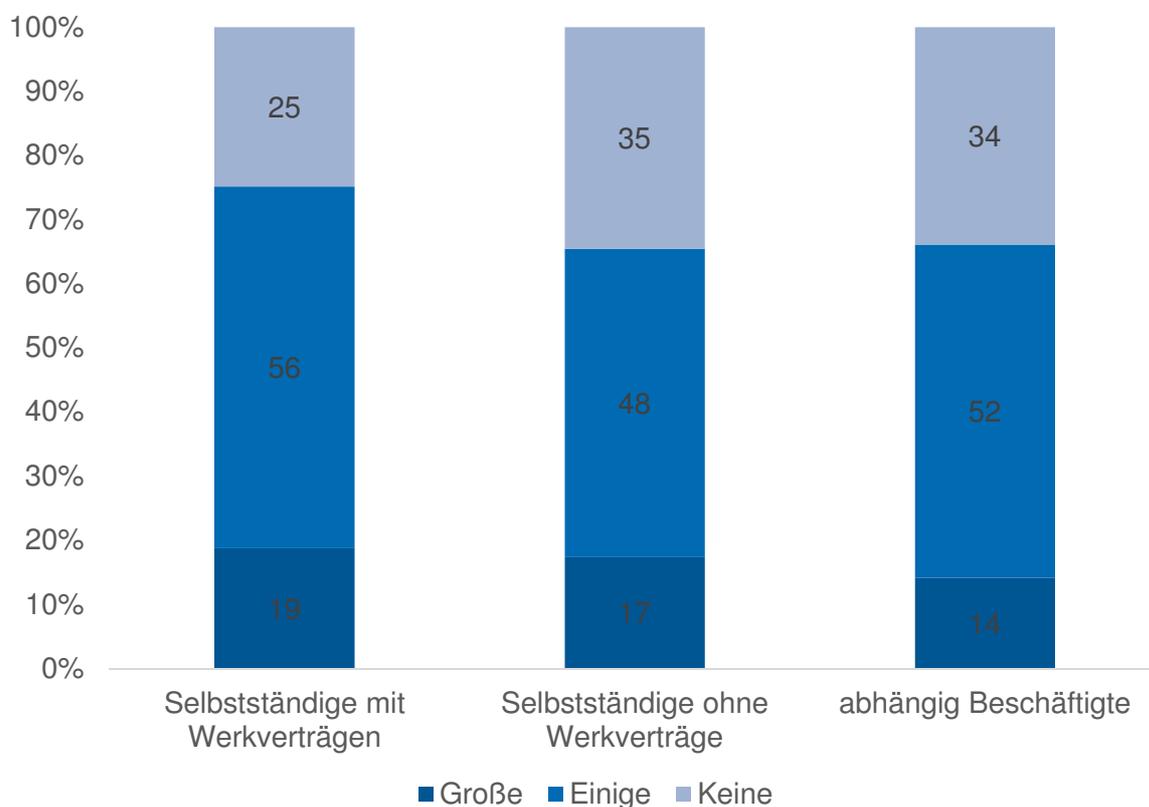
* Werte von 8 bis 10 auf einer Skala von 0 (unzufrieden) bis 10 (zufrieden).

Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Die persönliche Zufriedenheit wird neben den nicht-ökonomischen Faktoren auch von dem Ausmaß determiniert, in dem Unsicherheit über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen besteht. Die meisten Menschen sind risikoavers und daher bereit, für die Reduzierung von Unsicherheiten zu bezahlen, etwa indem sie einen Versicherungsschutz erwerben. Manche Risiken lassen sich aber nur eingeschränkt oder gar nicht versichern. Dazu gehört die Regelmäßigkeit des Einkommensstroms. Für ein stetiges und sicheres Einkommen sind die meisten Menschen bereit, Einbußen bei der Einkommenshöhe in Kauf zu nehmen. Anders formuliert sind Sicher-

heit und Höhe des Einkommens in begrenztem Umfang miteinander substituierbar. Das höhere Einkommen von Selbstständigen korrespondiert in aller Regel mit größerer Unsicherheit über Höhe und Regelmäßigkeit künftiger Einkommen, da das wirtschaftliche Risiko beim Unternehmer – abhängig von der konjunkturellen Lage – in der Regel höher ausfällt als beim Arbeitnehmer. Zudem gibt es eine Reihe Arbeitnehmer, deren Risiko nahe null ist, zum Beispiel Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes. Das höhere wirtschaftliche Risiko von Selbstständigen spiegelt sich in ihren größeren Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation (Abbildung 4-9). Auffällig ist dabei, dass Selbstständige, die keine Werkverträge abschließen, zumindest zum Befragungszeitpunkt keine größeren wirtschaftlichen Sorgen hatten als abhängig Beschäftigte, was unter anderem an der guten allgemeinen Wirtschaftslage liegen kann. Selbstständige mit Werkverträgen hingegen hatten trotz höherer Erwerbs- und Haushaltseinkommen zu einem größeren Anteil große Sorgen und zu einem deutlich kleineren Anteil keine Sorgen. Offensichtlich ist bei den Werkvertragsnehmern trotz gegenwärtig guter Lage die Unsicherheit über künftige Entwicklungen größer als bei anderen Selbstständigen.

Abbildung 4-9: Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation



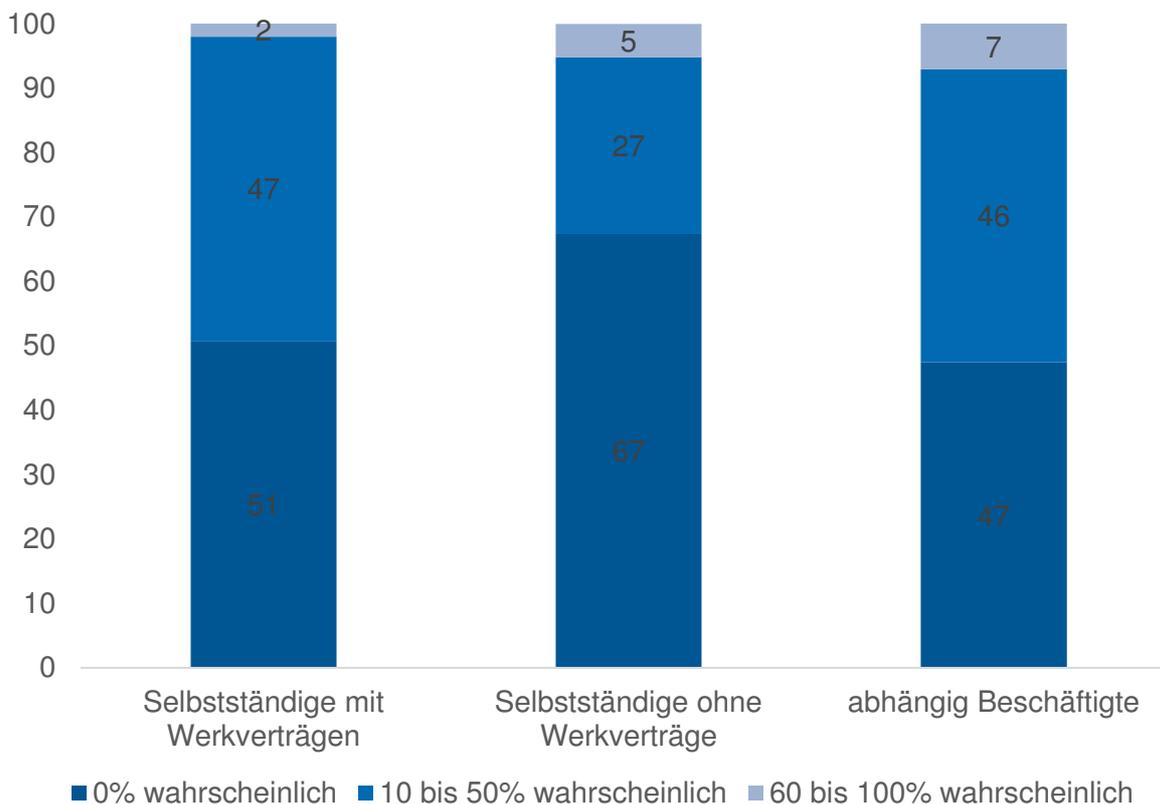
Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Wirtschaftliche Sorgen beziehen sich für die meisten Menschen auf Höhe und Wahrscheinlichkeit künftiger Einkommen. Das maximale wirtschaftliche Risiko besteht in dem Verlust des Arbeitsplatzes, bzw. – im Falle der Selbstständigen – der Aufgabe der Geschäftstätigkeit. Obwohl Selbstständige höhere Einkommensrisiken eingehen und daher auch mehr wirtschaftliche Sorgen haben, beurteilen sie die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts eines Arbeitsplatzverlustes niedriger als Arbeitnehmer (Abbildung 4-10). Dies gilt zwar in besonderem Maße für Selbstständige ohne Werkverträge, aber auch die Werkvertragsnehmer sind sich ihres Arbeitsplatzes sicherer

als abhängig Beschäftigte. Aus subjektiver Sicht weisen Werkvertragsnehmer mithin größere Unsicherheiten auf, diese gehen aber nicht so weit, dass sie größere Existenzsorgen haben als Beschäftigte. Offensichtlich bezieht sich die Unsicherheit vor allem auf die Höhe zukünftiger Einkommen.

Abbildung 4-10: Wahrscheinlichkeit, innerhalb der nächsten zwei Jahre den Arbeitsplatz zu verlieren

Anteile in Prozent



Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

5 Schlussfolgerungen

Die Forderungen nach einer stärkeren Regulierung von Werkverträgen beruhen auf der Annahme, dass es sich bei den Werkvertragsbeschäftigten um eine Gruppe benachteiligter Erwerbstätiger handele, die in erhöhtem Maße Prekaritätsrisiken ausgesetzt seien. Zumindest für das Teilsegment der selbstständigen Auftragnehmer von Werkverträgen lassen die empirischen Befunde die Schlussfolgerung zu, dass es keine nennenswerten Indizien gibt, die diese Annahme bestätigen könnten. Typische Betätigungsfelder von selbstständigen Werkvertragsnehmern sind Unternehmensleiter, Architekten, Ingenieure, Informatiker, Unternehmensberater, Anwälte, Musiker und Facharbeiter im Baubereich. Im Durchschnitt sind sie besser qualifiziert als abhängig Beschäftigte und erzielen auch höhere Einkommen.¹³ Sie verfügen über eine höhere Autonomie am Arbeitsplatz, was die These widerlegt, es handele sich um (scheinselfständige) Arbeitnehmer zweiter Klasse. Werkvertragsnehmer sind zwar größeren Unsicherhei-

¹³ Zu vergleichbaren Befunden auf der gleichen Datenbasis kommen Seifert et al. 2015

ten hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Lage ausgesetzt als Arbeitnehmer, haben aber keine erhöhten Existenzsorgen. Mithin gibt es keine Hinweise darauf, dass es sich um eine besonders schutzwürdige Gruppe von Erwerbstätigen handeln würde, zu deren Besserstellung regulatorische Eingriffe in die unternehmerischen Grundfreiheiten erfolgen müssten.

Der Forderung nach mehr Regulierung fehlt somit die empirische Grundlage. Zwar mangelt es nach wie vor an empirischen Befunden zur Gruppe der abhängig Beschäftigten, die mit der Erfüllung von Werkverträgen von ihrem Arbeitgeber beauftragt sind. Doch diese empirische Lücke ist kein Argument für die Aufrechterhaltung der Forderung nach mehr Regulierung, sondern ein Argument für die Notwendigkeit weiterführender Forschung auf diesem Gebiet. Bevor nicht gesicherte, wissenschaftlich belastbare Fakten vorliegen, erscheinen gesetzgeberische Aktivitäten nicht angezeigt. Werkverträge sind in einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft ein wichtiges Instrument (SVR 2014, 290 f.). Ihre Nutzung mit Regulierungen einzuschränken ist geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und in letzter Konsequenz Wachstum und Wohlstand der gesamten Volkswirtschaft zu gefährden.

Bereits die bestehende Rechtslage lässt es zu, zwischen echten und Scheinwerkverträgen zu unterscheiden. Es ist zu konzedieren, dass der Staat in der Lage sein muss, die Einhaltung von Regeln zu überwachen und Übertretungen zu sanktionieren. Sofern also ein Vollzugsdefizit der geltenden Regeln festgestellt werden muss, ist gegen eine Ausweitung und größere Effektivität von Kontrollen nichts einzuwenden. Allerdings gilt auch hierbei die Maßgabe, dass für die Feststellung eines solchen Vollzugsdefizits belastbare Indizien vorliegen sollten. Einzelfälle oder nicht-repräsentative Umfrageergebnisse sind keinesfalls ausreichend. Die Gewerkschaften sind gefordert, in der Frage der Entlohnung von abhängig Beschäftigten, die Werkverträge erfüllen, ihre originäre Aufgabe wahrzunehmen. Wenn sie zu der (subjektiven) Feststellung kommen, dass die Löhne der Werkvertragsarbeitnehmer zu niedrig sind, ist es die originäre Aufgabe von Gewerkschaften, Arbeitnehmer zu organisieren und auf dem Wege von Tarifverhandlungen höhere Löhne durchzusetzen. Der Ruf nach dem Gesetzgeber kann kein Ersatz für diese tarifpolitische Kernfunktion sein.

Literatur

Bonin, Holger / Zierahn, Ulrich, 2012, Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 432, Mannheim

CDU, CSU und SPD, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin URL: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [abgerufen am 25.8.2015]

Deutscher Bundestag, 2015, Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Susanna Karawanskij, Thomas Lutze, Thomas Nord, Richard Pitterle, Michael Schlecht, Dr. Petra Sitte, Azize Tank, Dr. Axel Troost, Dr. Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE, Leiharbeit und Werkverträge eingrenzen und umfassend regulieren, Drucksache 18/4839

Deutscher Bundestag, 2011, Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Memet Kilic, Sven-

Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Monika Lazar, Dr. Tobias Lindner, Elisabeth Scharfenberg, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Leiharbeit und Werkverträge abgrenzen – Kontrollen verstärken, Drucksache 17/7482

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2012, Werkverträge – Missbrauch stoppen, arbeitsmarkt aktuell Nr. 5, Berlin

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2013, Neue Ordnung der Arbeit, Berlin

Dohmen, Thomas / Falk, Armin / Huffmann, David / Sunde, Uwe / Schupp, Jürgen / Wagner, Gert G., 2005, Individual Risk Attitudes: New Evidence from a Large, Representative, Experimentally-Validated Survey, IZA Discussion Paper No. 1730, Bonn

GKV-Spitzenverband / Deutsche Rentenversicherung Bund / Bundesagentur für Arbeit, 2010, Statusfeststellung von Erwerbstätigen, URL: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/205764/publicationFile/1615/april_top1_rs_selbstaendigkeit.pdf [abgerufen am 18.8.2015]

Hanglberger, Dominik / Merz, Joachim, 2011, Are Self-Employed Really Happier Than Employees? An Approach Modelling Adaptation and Anticipation Effects to Self-Employment and General Job Changes, IZA Discussion Paper No. 5629, Bonn

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

Koch, Andreas, 2012, Werkverträge in der Arbeitswelt, OBS-Arbeitspapier Nr. 2, Frankfurt a.M.

Lesch, Hagen / Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2011, Arbeitszufriedenheit in Deutschland, iw-Analysen Nr. 70, Köln

Manske, Alexandra / Scheffelmeier, Tine, 2015, Werkverträge, Leiharbeit, Solo-Selbstständigkeit: Eine Bestandsaufnahme, WSI Diskussionspapier Nr. 195, Düsseldorf

Neumann, Michael / Schmidt, Jörg, 2013, Glücksfaktor Arbeit, Roman Herzog-Institut, Diskussion Nr. 21, München

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 2014, Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden

Schäfer, Holger, 2015, Die Zukunft der Zeitarbeit zwischen Re-Regulierung und qualitativer Weiterentwicklung, in: iw-trends, 1, S. 75-90

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2011, Der Niedriglohnsektor in Deutschland: Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe, Gutachten für die INSM, Berlin

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung, iw-Position Nr. 66, Köln

Schiefer, Bernd / Köster, Hans-Wilhelm / Pöttering, Johannes, 2014, Umsetzung der arbeits- und sozialrechtlichen Vorhaben der großen Koalition (Teil 2), in: Der Betrieb, 51-52, S. 2965-2970

Schüren, Peter, 2013, Scheinwerk- und Scheindienstverträge mit Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis. Vorschlag zur Korrektur des AÜG, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 4, S. 176-178

Seifert, Hartmut / Amlinger, Marc / Keller, Berndt, 2015, Selbstständige als Werkvertragsnehmer, WSI Diskussionspapier Nr. 201, Düsseldorf

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

Siebenhüter, Sandra, 2013, Werkverträge in Bayern, DGB Bayern Report, München

Siebenhüter, Sandra, 2014, Der Betrieb als Projekthaus – Wie Werkverträge die Arbeitswelt verändern, in: WSI-Mitteilungen, 4, S. 306-310

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2015a, Beschäftigtenstatistik, Zeitreihe über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2015b, Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Nürnberg

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2010, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Input-Output-Rechnung 1995 bis 1999, Fachserie 18, Reihe 2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2015, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Input-Output-Rechnung 2011 (Revision 2014), Fachserie 18, Reihe 2, Wiesbaden

Ulrici, Bernhard, 2015, Darlegungs- und Beweislast bei Abgrenzung von Leiharbeit und sonstigem Fremdpersonaleinsatz – ein Zwischenruf, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 8, S. 456-460

Verband der Automobilindustrie (VDA), 2015, Automotive Entwicklungsdienstleistung, Materialien zur Automobilindustrie Nr. 48, Berlin

Wagner, Gert G. / Frick, Joachim R. / Schupp, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, Schmollers Jahrbuch Bd. 127, Nr. 1, S. 139–169

Wagner, Regine / Knittel, Stefan / Baier, Gerhard (Hrsg.), 2015, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, Kommentar, Band 1: SGB I, SGB IV, SGB V §§1 bis 88, 86. Ergänzungslieferung Oktober 2014, München

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Taxonomie von Werkverträgen	6
Tabelle 4-1: Merkmale von Erwerbstätigen.....	15
Tabelle 4-2: Selbsteinschätzung von Erwerbstätigen.....	16
Tabelle 4-3: Erwerbstätige nach ausgewählten Berufen	18
Tabelle 4-4: Verdienste	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit	17
Abbildung 4-2: Tätigkeit entspricht erlerntem Beruf	19
Abbildung 4-3: Autonomie des beruflichen Handelns	20
Abbildung 4-4: Erwerbstätige nach tatsächlicher Qualifikation.....	21
Abbildung 4-5: Zur Ausübung der Tätigkeit erforderliche Qualifikation.....	21
Abbildung 4-6: Verteilung der Bruttomonatseinkommen	23
Abbildung 4-7: Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen.....	24
Abbildung 4-8: Anteil der Personen, die im jeweiligen Bereich in hohem Maße zufrieden sind .	25
Abbildung 4-9: Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation.....	26
Abbildung 4-10: Wahrscheinlichkeit, innerhalb der nächsten zwei Jahre den Arbeitsplatz zu verlieren	27