Werkverträge in Forschung und Entwicklung

Wie Unternehmen auf eine Strategie setzen, die am Ende teuer werden könnte

von: Dr. Sandra Siebenhüter, Dr. Andreas Renz

"In the past man has been first. In the future the System will be first." prophezeite Frederick Winslow Taylor, der Effizienzexperte von Henry Ford, vor etwa hundert Jahren. Auch wenn die Vision Taylors jemals durch die Ideen der Human-Relation-Bewegung oder des Toyota-Produktionssystems ernsthaft in Frage gestellt worden sein sollte, so ist die Debatte über Mensch und System insbesondere in global agierenden Industrieunternehmen inzwischen zugunsten des Systems entschieden. Leistungssteigerung bei gleichzeitiger Kostenreduktion ist das Gebot der Stunde. Unternehmen wollen das durch eine systematische Auftrennung von Arbeitsprozessen entlang der Wertschöpfungskette bei gleichzeitiger Loslösung von individualisierten Fertigkeiten und dem parallelen Ausbau von Organisations- und Kontrollfunktionen erreichen.

Dass dieser Weg derzeit als „one best way“ Konsens ist, zeigt sich an der Auszeichnung des BMW Werks Leipzig[1] als „Beste Europäische Fabrik 2013“ für seine „integrierte und flexible Wertschöpfungskette“ sowie seine „innovative Produkt- und Prozessentwicklungen“.

Das verarbeitende Gewerbe musste sich schon Mitte der 1980er Jahre im Zuge der EU-Erweiterung nach Südeuropa einer Kosten- und damit Rechtfertigungsdiskussion stellen. Seit der Jahrtausendwende trifft es nun vermehrt die hochqualifizierten industriellen Dienstleistungen und damit auch den Bereich Forschung und Entwicklung (F+E). Die Gründe hierfür bestehen u.a. in der Liberalisierung der Finanzmärkte, dem ökonomischen Strukturwandel (Ausweitung des tertiären Sektors), der Reduktion vertikaler Integration von Industriebetrieben, aber auch in der globalen Zunahme von Akademikern.

Regelungen der Leiharbeit bei Siemens

Die Kostenreduktion durch den Einsatz von Leiharbeitern[2] verlor aber im F+E Bereich der Elektro- und Metallbranche inzwischen an Attraktivität. Das ist der erfolgreichen, medienwirksamen Kampagne der IG Metall mit dem Aufdecken von Missständen, den Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und den tarifvertraglich geregelten Branchenzuschlägen geschuldet. Für Großbetriebe wie Siemens gilt, wer über eine Dauer von 18 Monaten als Leiharbeitnehmer beschäftigt ist, muss das Angebot eines unbefristeten Arbeitsvertrages erhalten. Das resultiert aus einer Betriebsvereinbarung zwischen Gesamtbetriebsrat und Siemens-Vorstand, die im Juli 2009 abgeschlossen wurde. Gewerkschaft und Betriebsräte kamen damit dem Ziel einen großen Schritt näher, die massive Benachteiligung von Leiharbeitnehmern einzudämmen.

Außerdem beinhaltete die Vereinbarung eine gestaffelte Anhebung des Entgelts ab dem 16. Einsatzmonat bis zum Grundentgelt des Metall- und Elektrotarifvertrags. Schließlich zielt sie auch auf „interne Lösungen“ wie z. B. die Übernahme von Auszubildenden.

Es ist evident, dass an verschiedenen Siemens-Standorten Leiharbeit unattraktiv, in einigen Abteilungen sogar obsolet wurde. War es in der Vergangenheit noch häufig so, dass Menschen über Jahre als Leiharbeiter zum Einsatz kamen, so gehört dies nun der Vergangenheit an.„Leiharbeit ist in unserer Abteilung zu einem Auslaufmodell geworden“, so fasst ein Verantwortlicher bei Siemens die Entwicklung zusammen. Eine Folge der Siemens-Betriebsvereinbarung war sowohl ein Absinken der Leiharbeit von ca. 12 auf unter 1 Prozent an einzelnen Standorten als auch die von Betriebsräten geforderten Einstellungen. Parallel dazu verlagerte sich prekäre Beschäftigung der Tendenz nach von der Leiharbeit auf Werkverträge. Die Ursachen dafür sind vielfältig und umfassen sowohl kostentechnische, strategisch operative sowie soziale Gründe[3].

Werkverträge im F+E Bereich nehmen zu

Trotz vielfältiger Beteuerungen der Unternehmen (Schutz der Kernkompetenzen) nimmt die Vergabe von Werkverträgen seit einigen Jahren auch im sensibel bezeichneten F+E Bereich zu. Seit 1991 sind die externen F+E-Aufwendungen, also jene die von den Unternehmen nach außen vergeben werden, deutlich größer als die internen F+E Aufwendungen; während sich die internen Aufwendungen nur verdoppelt haben, haben sich seit dieser Zeit die externen vervierfacht. Zwar verbleibt der überwiegende Teil (2011: 61,2 % - 1991: 62,9 %) der externen F+E-Aufwendungen im inländischen Wirtschaftssektor und davon wiederum fließen ca. 40 Prozent an verbundene Unternehmen der eigenen Unternehmensgruppe. Der größte Teil der externen F+E-Aufwendungen geht jedoch an fremde Unternehmen im Inland. Für die externen Auftragnehmer bleibt das Geschäft allerdings äußerst volatil: Von 1999 bis 2011 sind die externen F+E-Aufwendungen siebenmal zurückgegangen, die internen Aufwendungen hingegen nur dreimal[4].

Die Diskussion über die Aufwendungen im F+E Bereich wird jedoch einseitig geführt und die verdeckten finanziellen, sozialen, politischen und auch sicherheitsrelevanten Risiken und Kosten von Werkverträgen werden nur hinter vorgehaltener Hand thematisiert. Dabei ist es unvermeidbar, dass mit der Komplexitätsreduktion im Inneren durch die Auslagerung von Arbeitsumfängen die Schnittstellen und damit die Komplexität im Außenverhältnis der Unternehmen anwachsen durch neue Möglichkeiten für andere Akteure und neue Formen der Emergenz.

Folgen und Chancen für die Betroffenen

Zwei zentrale Aspekte dieser Entwicklung müssen genauer betrachtet werden. Zum einen die Wirkung der Werkvertragsvergabe auf die stammbeschäftigten Mitarbeiter in den F+E Abteilungen großer Unternehmen und zum zweiten auf die hochqualifizierten Beschäftigten der Werkvertragsfirmen.

Werkverträge bergen für das Stammpersonal zwei Risiken: Die Werkvertragsfirmen stellen für unterschiedliche Profile und Entwicklungsschritte häufig maßgeschneidertes qualifiziertes Personal bereit. Für Unternehmen stellt dies ein Anreiz dar, Aufträge vermehrt extern zu vergeben und die betrieblichen Alternativen (Festeinstellungen von Experten oder die Weiterqualifizierung des eigenen Stammpersonals) nicht mehr konsequent zu verfolgen oder sie von vornherein mit dem Kostenargument abzublocken.

Das zweite, erheblich größere Risiko besteht darin, dass hochqualifizierte und wertschöpfende Tätigkeiten, also die Kernkompetenzen des jeweiligen Betriebs, an Externe verlagert werden und ein Know-how-Verlust damit einhergeht. „Meine Aufgabe besteht zu über neunzig Prozent darin, Externe auszusteuern“, so eine Betroffene bei Siemens. Die Rolle der Stammbeschäftigten in den F+E Bereichen reduziert sich immer mehr darauf, Verwalter von Fremdpersonal zu sein. Die ursprünglich wahrgenommene Ingenieurskompetenz verkümmert dagegen und der Betroffene wird zum reinen Projektmanager. Schlimmstenfalls unterstützen Stammbeschäftigte den Abbau ihrer eigenen Arbeitsplätze, indem sie ihr Wissen an die Beschäftigten der Werkvertragsfirmen weitergeben. Damit geht ein massiver Anstieg der Stressbelastung bei den Stammbeschäftigten einher, nicht zuletzt aufgrund des Kosten- und Leistungsvergleichs mit den Externen.

So paradox das auch klingt: durch die enge Einbindung entwickeln sich Werkvertragsnehmer bisweilen zu topqualifizierten Experten, die teilweise mit Übernahmeangeboten der Einsatzbetriebe geködert werden. Gerade bei hochqualifizierten Ingenieuren, die als Solo-Selbständige tätig sind, trifft man immer wieder auf ein erstaunliche Haltung: Sie leisten es sich, lukrative Offerten zur Übernahme abzulehnen. Dieses Verhalten steht im Gegensatz zu den meisten prekär Beschäftigten (Leiharbeit), die darauf hoffen, irgendwann vom Einsatzbetrieb übernommen zu werden. „Ich arbeite nun schon 14 Jahre als Externer im Großunternehmen. Meine Arbeitsbedingungen sind ok. Ich weiß, dass ich wegen meinem hervorragenden Wissen ein Standing habe, das die andere Seite durchaus zu schätzen weiß. Das Angebot einer festen Übernahme kommt für mich nicht in Frage, weil ich dadurch Freiheiten, die ich als Externer nun mal habe, verlieren würde. Ich beobachte täglich, unter welchen Zwängen auch Festangestellte arbeiten müssen. Und da habe ich mich gegen eine Festanstellung entschieden“, sagt ein Informatiker, der als freiberuflicher Softwareentwickler bei Siemens tätig ist.

Verdeckte Kosten der Unternehmen

Die verdeckten finanziellen Kosten, etwa für Gutachter und Unternehmensberater, die diese Modelle kalkulieren, werden kaum diskutiert. Auch die Kosten für die Ausschreibung, die Übergabe und die Kontrolle von Werkverträgen und die möglichen Kosten von Fehlleistung, für Konfliktfälle und mögliche Rechtsverstöße (aktuelle Debatte um Scheinwerkverträge) finden kaum Erwähnung. Dem entgegen wird bei den Auftraggebern die Diskussion über die Einhaltung der Compliance Richtlinien geführt, denn nicht selten handelt es sich bei „Werkvertragskräften“ tatsächlich um Leiharbeitnehmer. Dies zu beurteilen, kann nicht nur für Betriebsräte im Einzelfall außerordentlich komplex sein. Ob ein sogenannter Scheinwerkvertrag (verdeckte Leiharbeit) vorliegt, ist vor allem bei folgenden Konstellationen wahrscheinlich[5]:

1. Keine oder nur geringe räumliche und organisatorische Trennung von Stammbelegschaft und Fremdpersonal.
2. Stammbeschäftigte und Fremdpersonal sind mit identischen Aufgaben betraut.
3. Der Dienstleister stellt einzelne Stunden in Rechnung, obwohl eine projektbezogene Abrechnung (nach „Gewerk“) Bedingung ist.

Die Folge der Abgrenzungsproblematik und verschärfter Compliance Auflagen spiegelt sich unmittelbar in den Unternehmen wieder: Werkvertragsbeschäftigte, die seit Jahren Seite an Seite mit den Kollegen der Auftraggeber im gleichen Büro sitzen, werden nun an eigens gekennzeichnete Arbeitsplätze versetzt (mit einem Schild „Extern“), in hektischer Entschlossenheit in separierte Büros (zum Teil Container) auf dem Werksgelände versetzt oder sie müssen das Werksgelände

verlassen. Viele Dienstleister fühlen sich in ihrer Existenz bedroht und es herrscht allerorten Unsicherheit. Die Ängste der Dienstleister sind nachvollziehbar, zumal sie bisher auch schon sehr eng seitens ihrer großen Auftraggeber „gesteuert“ wurden.[6]Diese Steuerung reicht von der gewünschten Einstellungspolitik, über die Erwartung einer dauerhaften Verfügbarkeit der Mitarbeiter, bis hin zu fragwürdigen Ausschreibungsusancen und einem mehrmonatigen Zahlungsziel. Die Dienstleister versuchen ihrerseits die Risiken zu minimieren, indem sie die Akteure im gleichen Feld sehr genau beobachten, aber auch Einzelpersonen oder gesamte Teams von ihnen abwerben, um so Zugang zu neuen Auftraggebern zu erhalten.

Geheimhaltung bleibt ein Tabu

Die Geheimhaltung von Firmenwissen ist dabei kaum ein Thema. Die Dienstleister haben Zugang zu firmeninternen Netzwerken und die Gefahr von Sabotageakten steigt, was im sensiblen F+E Bereich besonders eklatant ist. Ausdruck dieses hohen Risikos sind die umfangreichen Haftungs- und Verschwiegenheitsklauseln in den Werk- und Dienstleistungsverträgen. Das Risiko soll durch fünf Strategien minimiert werden:

1. Die nahezu ausschließliche Zusammenarbeit mit langjährigen Partnern (Stichwort: Vertrauen)[7], die auch ihrerseits ein hohes Interesse daran haben die Vertragsklauseln einzuhalten und ihre Subunternehmer ebenfalls sehr strikt kontrollieren.
2. Die (gewollte) Inkaufnahme einer oft sehr hohen Abhängigkeit der Werkvertragsfirmen von nachfolgenden Projektaufträgen, um ihrerseits ihre Investitionen in IT-Lizenzen usw. zu amortisieren.
3. Die (teilweise) Übernahme von Werkvertragsunternehmen, die in sensible Entwicklungen eingebunden sind bzw. selbst ein sehr hohes Kompetenzprofil aufweisen und parallel für mehrere Industrieunternehmen tätig sind.
4. Die Begrenzung des Einsatzes von Solo-Selbständigen, die als vagabundierende Experten bisweilen auch bei Konkurrenten arbeiten.
5. Die möglichst kleinteilige Vergabe von Gewerken an neue Partner, um die konzeptionelle Anschlussfähigkeit zu anderen Gewerken nicht offenlegen zu müssen und damit zu jedem Zeitpunkt sicherzustellen, dass nur der Auftraggeber den Gesamtüberblick über das Projekt hat.

Die Frage schlechthin lautet deshalb: Wird dieser Trend trotz offener bzw. negierter Risiken weiter anhalten? Unsere eindeutige Antwort lautet: Ja. Denn Controller rund um den Globus werden nicht locker lassen die Fixkosten senken zu wollen. Das kurzfristige Shareholder-Value-Denken fordert seinen Tribut mit unkalkulierbaren Risiken. Aber die Gewissheit bleibt, dass der Zugriff auf umfangreiche und vielfältige Kompetenzen, den qualifiziertes Stammpersonal nun einmal bietet, langfristig ein Vorteil im Wettbewerb bleiben wird.

Quellennachweis

[1] Vgl. http://www.bestefabrik-konferenz.de
[2] Die Zahl der Leiharbeiter hat sich nunmehr nach einem Anstieg auf knapp eine Mio. auf einem hohen Niveau von ca. 850.000 Beschäftigten eingependelt. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg, Februar 2014, S. 6.
[3] Ausführlich Darstellung der Gründe bei: Siebenhüter, Sandra (2013): Report Werkverträge in Bayern. Das neue Lohndumping-Instrument. Studie DGB Bayern, August 2013, München, S. 42-44.
[4] Vgl. FuE-Datenreport, 2013: Analysen und Vergleiche. Wissenschaftsstatistik, S. 16:http://www.stifterverband.info/statistik_und_analysen/wissenschaftsstatistik/publikationen/fue_datenreport/fue_datenreport_2013_analysen_und_vergleiche.pdf
[5] Weitere Hinweise finden sich bei Deich, Svenja (2009): Was passt am besten zur Arbeitnehmerüberlassung. In: Arbeit und Arbeitsrecht – Personal Profi, Nr. 7/2009, S. 412 – 415.
[6] Vgl. Siebenhüter, Sandra (2013): Report: Werkverträge in Bayern. Das neue Lohndumping-Instrument, Studie DGB Bayern, August 2013, München, S. 32 f.
[7] Vgl. Siebenhüter, Sandra/Meyer, Thomas (2012): "Innovationsdruck vs. Risikostreuung: Das Dilemma eingekauften Wissens von Entwicklungsdienstleistungen für Automobilhersteller“, Arbeitspapier, Otto Brenner Stiftung, Frankfurt, S. 12: http://www.otto-brenner-shop.de/fileadmin/user_data/shop/dokumente/Arbeitspapiere/S7H_Innovationsruck.pdf
[1] Vgl. http://www.bestefabrik-konferenz.de
[2] Die Zahl der Leiharbeiter hat sich nunmehr nach einem Anstieg auf knapp eine Mio. auf einem hohen Niveau von ca. 850.000 Beschäftigten eingependelt. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg, Februar 2014, S. 6.
[3] Ausführlich Darstellung der Gründe bei: Siebenhüter, Sandra (2013): Report Werkverträge in Bayern. Das neue Lohndumping-Instrument. Studie DGB Bayern, August 2013, München, S. 42-44.
[4] Vgl. FuE-Datenreport, 2013: Analysen und Vergleiche. Wissenschaftsstatistik, S. 16:http://www.stifterverband.info/statistik_und_analysen/wissenschaftsstatistik/publikationen/fue_datenreport/fue_datenreport_2013_analysen_und_vergleiche.pdf
[5] Weitere Hinweise finden sich bei Deich, Svenja (2009): Was passt am besten zur Arbeitnehmerüberlassung. In: Arbeit und Arbeitsrecht – Personal Profi, Nr. 7/2009, S. 412 – 415.
[6] Vgl. Siebenhüter, Sandra (2013): Report: Werkverträge in Bayern. Das neue Lohndumping-Instrument, Studie DGB Bayern, August 2013, München, S. 32 f.
[7] Vgl. Siebenhüter, Sandra/Meyer, Thomas (2012): "Innovationsdruck vs. Risikostreuung: Das Dilemma eingekauften Wissens von Entwicklungsdienstleistungen für Automobilhersteller“, Arbeitspapier, Otto Brenner Stiftung, Frankfurt, S. 12: http://www.otto-brenner-shop.de/fileadmin/user_data/shop/dokumente/Arbeitspapiere/S7H_Innovationsruck.pdf

Aus: Gegenblende – Das gewerkschaftliche Debattenmagazin – 25. März 2014