ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Jaehrling, Karen

Article

Öffentliche Auftragsvergabe – eine neue Arena der industriellen Beziehungen? Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Befunde

Industrielle Beziehungen

Provided in Cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Suggested Citation: Jaehrling, Karen (2015) : Öffentliche Auftragsvergabe – eine neue Arena der industriellen Beziehungen? Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Befunde, Industrielle Beziehungen, ISSN 1862-0035, Rainer Hampp Verlag, Mering, Vol. 22, Iss. 3/4, pp. 325-344,
https://doi.org/10.1688/IndB-2015-03-Jaehrling ,
https://www.budrich-journals.de/index.php/indbez/article/view/26810

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/196028

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karen Jaehrling*

Öffentliche Auftragsvergabe – eine neue Arena der industriellen Beziehungen? Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Befunde**

Zusammenfassung – Mit dem Bedeutungszuwachs der öffentlichen Auftragsvergabe werden Entscheidungen über Arbeitsbedingungen zunehmend jenseits der eingespielten Formen des Interessenausgleichs getroffen. Welche Verfahren der Entscheidungsfindung sich hier herausbilden und wie dies die etablierten Macht- und Interessenstrukturen in den industriellen Beziehungen verändert, ist Kernfrage des Beitrags. Er zielt zudem darauf, Einflussfaktoren, Gegenstände, Akteure und Mechanismen der Entscheidungsfindung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe in systematisierender Weise zu beschreiben und auf diese Weise zu einem besseren Verständnis der Konturen dieser emergenten Arena der industriellen Beziehungen beizutragen. Die Auswertung erster empirischer Studien zu Deutschland, Dänemark und Großbritannien ergibt, dass die gezielte Nutzung der Auftragsvergabe als Instrument der Arbeitsmarktregulierung länderübergreifend auf große Hürden stößt, und die traditionell stärker ausgeprägten Mitbestimmungsrechte von Arbeitnehmern in Deutschland und vor allem Dänemark in dieser emergenten Arena der industriellen Beziehungen bislang nur bedingt zum Tragen kommen.

Public procurement – a new industrial relations arena? Conceptual considerations and preliminary empirical findings

Abstract – As public procurement becomes ever more important, decisions on working and employment conditions are increasingly being taken outside of the established forms of interest reconciliation. Core questions of this article are: what new decision-making processes are emerging and what effects are they having on the established power structures and interest representation bodies in industrial relations? It also seeks to systematically describe the factors influencing decision-making in public procurement, the objects of that decision-making and the actors and mechanisms involved. Analyses of first empirical studies of Germany, Denmark and the UK show that the use of public procurement as an instrument of labour market regulation across countries comes up against major hurdles and that the traditionally stronger codetermination rights enjoyed by workers in Germany and, particularly, Denmark have to date had only a limited effect in this emerging industrial relations arena.

Key words: **marketisation, public procurement, industrial relations, labour market regulation** (JEL: H57, J45, J81, J88, L33)

---

* Dr. Karen Jaehrling, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, D – 47048 Duisburg.
E-Mail: karen.jaehrling@uni-due.de

** Die Autorin dankt Ian Greer, Christoph Köhler sowie zwei anonymen GutachterInnen für hilfreiche Anmerkungen und Überarbeitungshinweise.

Artikel eingegangen: 17.10.2014
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 12.4.2015.

DOI 10.1688/IndB-2015-03-Jaehrling
ISSN (print) 0943-2779, ISSN (internet) 1862-0035
© Rainer Hampp Verlag, www.Hampp-Verlag.de

1. Einleitung

Die zunehmende Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen hat nach den Befunden zahlreicher Untersuchungen zu einer Verschlechterung von Arbeitsbedingungen beigetragen (u.a. Dube/Kaplan 2010; Hermann/Flecker 2012). Dies ist nicht allein auf das Gefälle zwischen öffentlichem und privatem Sektor, etwa in Hinblick auf den tariflichen Deckungsgrad, zurückzuführen. Neben diesen schwächer ausgeprägten Strukturen des kollektiven Interessenausgleichs in der Privatwirtschaft wird vielmehr in jüngerer Zeit zunehmend auch die öffentliche Auftragsvergabe als Stellschraube für die Arbeitsbedingungen bei den beauftragten Firmen in den Blick genommen. Die weitverbreitete Praxis, im Interesse der Haushaltskonsolidierung jeweils die preisgünstigsten Anbieter zu beauftragen, gerät dabei zunehmend unter Legitimationsdruck. Dies bezeugt unter anderem eine wachsende Anzahl von Handreichungen zur ‚sozial verantwortlichen' Auftragsvergabe (vgl. z.B. Deutscher Städtetag et al. 2009). Sie verweisen auf Möglichkeiten, wie die öffentliche Auftragsvergabe auf die Einhaltung von Mindestarbeitsstandards bei privatwirtschaftlichen Auftragnehmern Einfluss nehmen kann – etwa über die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Auswahl der Firmen. Solche und weitere Formen der Einflussnahme erweitern den üblicherweise bilateralen Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten in den privatwirtschaftlichen Unternehmen um einen dritten Akteur, die öffentliche Verwaltung. Sie soll im Idealfall ihre Nachfragemacht nutzen um zu gewährleisten, dass die Konkurrenz um öffentliche Aufträge nicht in einen Unterbietungswettbewerb zu Lasten geltender sozialer Standards mündet. Diese normativen Erwartungen an die Vorbildrolle des ‚Gewährleistungsstaates' stehen allerdings nicht nur in einem Spannungsverhältnis zu den Vorgaben des europäischen Wettbewerbsrechts, sondern auch zu knapp bemessenen öffentlichen Einnahmen und politischen Zielvorgaben zur Schuldenverringerung.

Mit der zunehmenden Privatisierung oder auch ‚Vermarktlichung' (s.u.) gewinnen mithin trilaterale Formen des Interessensausgleichs an Bedeutung, die jenseits der „Kernarenen" der industriellen Beziehungen liegen – also jenseits der Tarifautonomie und der betrieblichen Mitbestimmung (Müller-Jentsch 2007). Welche Verfahren der Entscheidungsfindung sich hier herausbilden und wie dies die etablierten Macht- und Interessenstrukturen in den industriellen Beziehungen verändert, ist Kernfrage des vorliegenden Beitrags. Er widmet sich im ersten Schritt theoretisch-konzeptionellen Arbeiten, die sich mit den Wechselwirkungen von Vermarktlichung und industriellen Beziehungen befassen, und präzisiert auf dieser Basis die Fragestellung (Abschnitt 2). Es folgt ein Überblick über die vergabespezifischen Entscheidungsgegenstände und Einflussfaktoren, die für die Gestaltung von Arbeitsbedingungen relevant sind (Abschnitt 3). Im dritten Schritt werden vorliegende empirische Studien unter dem Blickpunkt ausgewertet, wie das Spannungsverhältnis zwischen knappen Haushaltsmitteln des öffentlichen Auftraggebers, normativen Erwartungen an die Vorbildrolle des Staates, Gewinninteressen des privatwirtschaftlichen Arbeitgebers und Arbeitnehmerbelangen in der Praxis austariert wird. Im Fokus stehen dabei mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Dänemark drei Länder mit deutlich unterschiedlichen Systemen der industriellen Beziehungen, die, so die hier verfolgte Arbeitshypothese,

auch die Handlungsfähigkeit der Akteure der industriellen Beziehungen in den neu geschaffenen Märkten beeinflussen (Abschnitt 4).

2. Vermarktlichung und industrielle Beziehungen: Theoretische Perspektiven

Mit der öffentlichen Auftragsvergabe steht in diesem Beitrag ein Phänomen im Blick, dass sich als Facette eines übergreifenden Trends der Vermarktlichung begreifen lässt. Unter den Stichworten der Vermarktlichung oder Ökonomisierung werden in der Literatur eine Vielzahl von Prozessen diskutiert, mit denen wettbewerbsbeschränkende Regelungen und Praktiken bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen abgebaut werden. Dazu zählt etwa die Öffnung von Märkten für neue Wettbewerber (Liberalisierung), die Auslagerung von Produktionsschritten aus Verwaltungen oder privaten Firmen (Privatisierung/Outsourcing), aber auch die organisations*interne* Schaffung von Auftragnehmer/Auftraggeber-Beziehungen. Diese und weitere Mechanismen stärken den Preismechanismus als Allokationsmodus bei ökonomischen Transaktionen (vgl. Greer/Doellgast 2013: 5ff). Angelehnt an dieses breite Verständnis begreife ich im Folgenden als Vermarktlichung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe nicht nur die *zunehmende Beauftragung* von privaten Firmen mit öffentlichen Aufgaben, sondern auch die stärker *wettbewerbsfördernde Art und Weise*, wie diese Beauftragung von statten geht.

Wie ist eine solcherart veränderte Marktsteuerung genau beschaffen, und welche Auswirkungen besitzt sie auf die Aushandlungsprozesse zwischen den Marktteilnehmern? Mit solchen Fragen befasst sich im Grundsatz die neuere Wirtschaftssoziologie (vgl. u.a. Swedberg 2009). Sie interessiert sich für die institutionellen, nichtmarktförmigen Voraussetzungen für das Gelingen von Markttransaktionen. Anders als die Institutionen-Ökonomie (u.a. Williamson 1985) begreift sie Marktinstitutionen dabei nicht lediglich als Resultat von individuell nutzenmaximierenden Strategien der Unternehmen, sondern auch als Ergebnis machtdurchsetzter und politisch-kulturell geprägter Interaktionen zwischen Einzelunternehmen, Verbänden und staatlichen Akteuren (Beckert 2007). Dies gilt auch und gerade für die Arbeiten von Neil Fligstein (1996; 2011 [2001]). In Fligsteins Lesart ist die politische Ausgestaltung von Marktinstitutionen – wie etwa Marktzugangsbeschränkungen, Kartellrecht oder Produktnormen – in hohem Maße von Machtverteilung und Interessenkoalitionen zwischen staatlichen Amtsträgern, Arbeitnehmern, Unternehmern und anderen organisierten Gruppen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung abhängig. Daher nutzen die Marktinstitutionen je nach Konstellation nicht notwendigerweise allen Akteuren gleichermaßen (vgl. Fligstein 2011 [2001]: 54ff). Er vermeidet zugleich, dies als dysfunktionale Störung des Marktgeschehens zu werten. Das seitens der ökonomischen Regulierungstheorie (Stigler 1971) thematisierte Risiko der Vereinnahmung (*capture*) staatlicher Regulierungsinstanzen durch mächtige Interessengruppen, oder der umgekehrte Fall des korrupten ‚rent-seeking' von Amtsträgern, wird von ihm nicht als ‚governance failure', sondern gewissermaßen als Regelfall begriffen, zugleich aber als heuristisches Konzept neutralisiert: „In diesem eher neutralen Sinne bedeutet *rent-seeking*, dass alle Gruppen danach streben, die Macht, die sie in einer Politikdomäne haben, für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Ein so verstandenes *rent-seeking* kann aber mehr oder weniger korrupt sein."

(Fligstein 2011 [2001]: 56). Bezogen auf die öffentliche Auftragsvergabe lässt sich aus dieser Perspektive fragen, welche Interessen von Unternehmen, Verbänden, öffentlicher Verwaltung und weiteren Akteuren in den Prozess der Vermarktlichung eingebracht werden, und wem im Ergebnis die neue Ausgestaltung der Vergabeverfahren zugutekommt. Denkbar ist durchaus, dass sich hier auch klassenübergreifende Koalitionen formieren – zumal tarifgebundene Unternehmen und ihre Beschäftigten das Interesse einen kann, durch Vorgabe von Mindeststandards die Billigkonkurrenz durch nicht-tarifgebundene Unternehmen zu beschränken. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit Repräsentanten von Beschäftigten und Unternehmen ihre Macht, die sie in den gewohnten ‚Politikdomänen' oder Feldern der Konfliktaustragung besitzen (etwa in Tarifverhandlungen), auch bei Entscheidungen rund um die öffentliche Auftragsvergabe geltend machen können.

Damit richtet sich der Blick auf die *Interdependenzen* zwischen dem System industrieller Beziehungen und anderen Marktinstitutionen, welche in so verschiedenen Ansätzen wie der französischen Regulationstheorie (Aglietta 1978), dem ‚Varieties-of-Capitalism' (VOC)-Ansatz (Hall/Soskice 2001) und in der Industriesoziologie seit längerem erforscht werden. Gerade die Liberalisierung, Privatisierung und Internationalisierung von Märkten hat vor Augen geführt, dass sich die industriellen Beziehungen in engem Zusammenspiel mit weiteren Strukturelementen der nationalen Produktionssysteme entwickeln. Denn dadurch erodierten zugleich wichtige *externe* Voraussetzungen für die Wirksamkeit der etablierten Prozeduren der kollektiven Selbstregulierung. Die Interessenorganisation auf Seiten der Beschäftigten wird durch Internationalisierung der Produktion, durch ‚vertikale Desintegration' oder durch die Einführung von ‚Quasi-Märkten' im Bereich öffentlich finanzierter Dienstleistungen erschwert (vgl. u.a. Brown 2008; Doellgast/Greer 2007; Greer/Schulten/Böhlke 2013; Holtgrewe/Doellgast 2012; Holst 2014). Und auf Seiten der Firmen erhöhten diese Veränderungen sowohl den ökonomischen Druck als auch die Möglichkeiten zur Umgehung bestehender Schutzrechte für Beschäftigte (u.a. Bosch/Mayhew/Gautié 2010; Jaehrling/Méhaut 2012), und zwar ohne dass es hierfür einer direkten gesetzlichen Deregulierung der Arbeitsmärkte bedürfte. Diese Entwicklungen unterstreichen eine namentlich von Duncan Gallie (2007) im Anschluss an den ‚Varieties of Capitalism'-Ansatz herausgearbeitete Erkenntnis: Nämlich dass neben den ‚Beschäftigungsregimen' (v.a. in Gestalt von gesetzlicher und tarifvertraglicher Arbeitsmarktregulierung) auch die ‚Produktions-Regime' eines Landes oder einer Branche (etwa Produktmarktregulierungen) die Arbeitsbedingungen mittelbar beeinflussen.

Zum Verständnis der Entwicklungsdynamiken in den industriellen Beziehungen ist es also erforderlich, den Blick auch auf Organisationsbereiche zu legen, die außerhalb der Kern-‚Arenen' der industriellen Beziehungen, also Tarifverhandlungen und betrieblicher Mitbestimmung liegen (Müller-Jentsch 1997). Weder die Einführung von Quasi-Märkten im öffentlichen Dienst, noch die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben oder die Änderung von Vergabeverfahren sind Entscheidungen, die sich diesen Kernarenen zuordnen lassen, und doch verändern diese Entscheidungen die Rahmenbedingungen, unter denen Tarifverhandlungen stattfinden. Sie fallen auch nicht ohne weiteres in die anderen beiden von Müller-Jentsch unterschiedenen Arenen (‚Tripartismus' und ‚rechtlich-institutioneller Rahmen'). Denn mit den lokalen Verwaltungs-

stäben, neuen Regulierungsagenturen oder außerparlamentarischen Gruppierungen, die die Interessen der Nutzer von öffentlichen Dienstleistungen repräsentieren, treten hier neue oder bislang randständige Akteure hinzu. Auch der Regelungsmodus weicht von der parlamentarischen Entscheidungsfindung oder den bi- oder trilateralen Verhandlungen ab, die für die übrigen Arenen kennzeichnend sind, denn formal handelt es sich vielfach um einfache Verwaltungsakte. Greer/Doellgast (2013) entwickeln unter anderem unter Rückgriff auf Culpepper (2011) die These, dass mit der Vermarktlichung administrative und private Formen des 'technical rule-making' an Bedeutung gewinnen, die unter wenig öffentlicher Anteilnahme und demokratischer Kontrolle getroffen werden und die die Einflusschancen von Interessen des Kapitals überproportional stärken.[1] „With few exceptions, the privatized version of this kind of institution-building is sealed off from broader societal influence, and the public-oversight version is usually too complex and technical for unions or others in civil society to compete against the lobbying firepower of private industry" (Greer/Doellgast 2013: 29).

Dies führt zu der im Titel des Beitrags angedeuteten Frage, inwiefern die öffentliche Auftragsvergabe wie auch weitere Schauplätze der Vermarktlichung sich tatsächlich zu einer neuen Arena der industriellen Beziehungen entwickeln. Zumindest hat sie, wie in den folgenden Abschnitten veranschaulicht werden soll, das Potential dazu, weil dorthin auch Entscheidungen verlagert werden, die bislang in den oben genannten Kernarenen angesiedelt waren. Eine solche Verlagerung von relevanten Entscheidungen ist gemäß der Arenen-Definition von Müller-Jentsch allerdings noch kein hinreichendes Kriterium: Denn Arenen sind Schauplätze der institutionalisierten, *geregelten* Konfliktaustragung, die sich von unilateralen Konfliktstrategien und spontanen bilateralen Verhandlungen unterscheiden, und daher auch „eine qualitativ neue Stufe im Evolutionsprozess der industriellen Beziehungen" darstellen (Müller-Jentsch 2008: 280). Mit Blick auf die oben genannten Thesen der Informalisierung und Privatisierung der Entscheidungsfindung lässt sich daher mit gutem Grund bezweifeln, dass die Entscheidungsfindung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sich in Richtung dieser anspruchsvollen Definition bewegt. Denkbar ist im Gegenteil auch, dass hier zwar eine neue Arena der (politischen und privaten) Regulierung im Sinne der weniger anspruchsvollen Definition von Richard Hyman (2008: 264) entsteht, in der also staatliche Akteure die industriellen Beziehungen eines Landes mitgestalten; dass es aber in dieser Arena eben nicht zur Formalisierung von Mitbestimmungsrechten kommt, sondern administrative Routinen und unilaterale Unternehmensstrategien das Feld strukturieren. Dies dürfte insbesondere zu Lasten der Beschäftigten gehen, weil ihre angestammten Mitwirkungsmöglichkeiten in den ‚Kernarenen' der industriellen Bezie-

---

1 Culpepper unterscheidet in seiner Arbeit vier Arten von Entscheidungsfindung (‚governance places'), die nach dem Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit (‚salience') und der Formalisierung, dort verstanden als Beteiligung gewählter oder administrativer Amtsträger, variieren (Culpepper 2011: 181). Unternehmensinteressen haben seiner These zufolge vor allem bei solchen Entscheidungsgegenständen bessere Durchsetzungschancen, die durch geringe öffentliche Aufmerksamkeit (low salience) gekennzeichnet sind; hierfür prägt er den Begriff der ‚quiet politics'.

hungen durch die Abwanderung wichtiger Entscheidungen in diese neue Arena an Wert verlieren.

In welche Richtung die Entwicklung geht, bedarf einer breiteren empirischen Erforschung dieser Entscheidungsprozesse, die bislang noch am Anfang steht. Die Frage wird daher auch mit der folgenden Analyse nur in Ansätzen beantwortet werden können. Die Auswertung der verstreuten empirischen Befunde geht dabei der Arbeitshypothese nach, dass dies von den allgemeinen Strukturen der industriellen Beziehungen eines Landes beziehungsweise einer Branche abhängt: Insbesondere dort, wo diese auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene ausreichend entwickelt sind, gelingt auch eine effektive institutionelle Erschließung der neuen Arena, so die grundlegende Annahme.

Der folgende Abschnitt zielt nun zunächst darauf ab, die für die Arbeitsbedingungen relevanten Einflussfaktoren und Gegenstände der Entscheidungsfindung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe in systematisierender Weise zu beschreiben.

3. Vergabespezifische Einflussfaktoren auf Arbeitsbedingungen: ein Überblick

Für eine Taxonomie der vergabespezifischen Einflussfaktoren auf die Arbeitsbedingungen erscheint es zunächst hilfreich, in Anlehnung an die bereits erwähnte Arbeit von Duncan Gallie (2007) die Unterscheidung zwischen Einflussfaktoren, die dem *Beschäftigungsregime* und solchen, die dem *Produktionsregime* zuzuordnen sind, aufzugreifen (vgl. für das folgende auch Jaehrling 2014). Erstere sind dadurch gekennzeichnet, dass sie Abwehr- und Anspruchsrechte für Beschäftigte kodifizieren und so in direkter Weise in das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten eingreifen. Letztere tun dies hingegen auf indirektere, aber nicht weniger wirksame Weise. Damit korrespondierend sind diese Entscheidungsgegenstände auch in unterschiedlicher Weise der Politisierung zugänglich und durch unterschiedliche Formen der Entscheidungsfindung gekennzeichnet, wie in den beiden darauffolgenden Abschnitten gezeigt wird. Die analytische Trennung sollte gleichwohl nicht den Blick auf die Interdependenzen zwischen beiden Regelungsbereichen verstellen, also auf die wechselseitige Verstärkung oder auch Unterminierung der Wirksamkeit einzelner Regelungen; auch dies gilt es im weiteren Verlauf des Beitrags anhand empirischer Belege zu spezifizieren.

Innerhalb der vergabespezifischen Regulierungen des *Beschäftigungsregimes* sind Regelungen mit unterschiedlichem sozialem und zeitlichem Geltungsbereich zu unterscheiden. Die hier als ‚Übergangsregelungen' bezeichneten Bestimmungen regeln bei der Privatisierung oder beim Wechsel der öffentlich beauftragten Firma die Überleitung bisheriger Arbeitnehmer und die für sie geltenden Beschäftigungsbedingungen. Dafür gelten gesetzliche Mindestanforderungen, die durch die Europäische TUPE-Richtlinie (2001/23/EG) vorgeschrieben und in Deutschland in Form des § 613a BGB umgesetzt sind. Solche Bestandsschutz-Regelungen gelten in der Regel aber nicht für Neueingestellte, und gewähren damit einer über die Zeit schrumpfenden Kerngruppe von Beschäftigten Schutz. Auch jenseits dieser zeitlich und sozial beschränkten Schutzzone hat sich eine Reihe von Steuerungsinstrumenten entwickelt, die der öffentlichen Hand Interventionen zugunsten bestimmter Mindeststandards ermöglichen. Ein Bei-

spiel sind Tariftreuebestimmungen, die Firmen zur Anwendung ganzer Tarifgitter verpflichten. Weniger anspruchsvoll sind vergabespezifische Mindestlöhne, die mittlerweile in den Vergabegesetzen der meisten Bundesländer bei öffentlichen Aufträgen absolute Lohnuntergrenzen definieren. Hinzu kommen weitergehende Sozialklauseln, die die beauftragten Firmen etwa dazu verpflichten können, Langzeitarbeitslose zur Durchführung der Arbeiten einzusetzen (vgl. McCrudden 2004, 2007).

Tab. 1: Allgemeine und vergabespezifische Einflussfaktoren auf Arbeitsbedingungen

	Beschäftigungsregime	Produktionsregime
Allgemein	Arbeitsmarktregulierung, industrielle Beziehungen, soziale Sicherungssysteme	Ausbildungssystem, Bankenregulierung, Kartellrecht, Produktmarktregulierung
Vergabe-spezifisch	*Zeitlich und sozial beschränkt* Übergangsregelungen (z.B. § 613a BGB), *Zeitlich und sozial unbeschränkt* 'Equal pay'-Regelungen (z.B. Tariftreuebestimmungen) Mindeststandards (z.B. vergabespezifische Mindestlöhne) Weitere Sozialklauseln (z.B. Einstellung von Langzeitarbeitslosen)	Organisationsform Vergabeverfahren Marktzugangsbedingungen Qualitätsanforderungen Auswahlkriterien Preissetzung und Vergütungsmodalitäten Vertragsdauer / Ausschreibungsfrequenz

Die vergabespezifische Regelungen des *Produktionsregimes* umfassen Regelungen, die Neil Fligstein als Eigentumsrechte und Governance-Strukturen bezeichnet hat: Eigentumsrechte legen fest, wer wie an den Profiten eines Unternehmens beteiligt wird. Im Falle der Auftragsvergabe wird dies im Wesentlichen mit der Festlegung der Organisationsform bei der Privatisierung (bzw. Re-Kommunalisierung) entschieden. Mit der Vielzahl an möglichen Organisationsformen – von formaler Privatisierung über öffentlich-private Partnerschaften zu vollständiger materieller Privatisierung – variiert, welche wirtschaftlichen Risiken und Gewinnmöglichkeiten die mit der Durchführung beauftragten Organisationen haben, und damit auch, welchen ökonomischen Spielraum sie bei der Ausgestaltung von Arbeitsbedingungen haben. Darüber hinaus legt die Organisationsform auch fest, inwieweit tarif- und personalrechtliche Bedingungen des öffentlichen Dienstes beim beauftragten Betrieb fortgelten können (vgl. u.a. Gerstlberger/Schneider 2008). ‚Governance-Strukturen' sind nach Fligsteins Definition formelle und informelle Regeln, die festlegen, „welche Formen der Wettbewerbsbeschränkung legal und illegal sind" (Fligstein 2011: 47). Als formelle Regeln lassen sich hier die gesetzlichen und administrativen Bestimmungen zuordnen, die bei der Vergabe von Aufträgen und Konzessionen greifen. Sie können den Preiswettbewerb beschränken oder ihn im Gegenteil stark befördern. Dazu zählen:

- Bestimmungen zum anzuwendenden *Vergabeverfahren* (z.B. Möglichkeiten zur beschränkten Ausschreibung)

- Bestimmungen zu den *Marktzugangsbedingungen*, also zu den Eigenschaften der zugelassenen Wettbewerber (z.B. Nachweise von Zertifizierungen; Bestimmungen zur Zulässigkeit der Untervergabe)
- Bestimmungen zu den angebotenen Leistungen (z.B. Mindestanforderungen an Qualität der Leistungen und/oder eingesetztes Ressourcen (u.a. Qualifikation des Personals) (*Qualitätsanforderungen*)
- Bestimmungen zur Wertung der Angebote (z.B. Gewichtung des angebotenen Preises; Ausschluss unzulässig hohe oder niedriger Preisangebote nach bestimmten Kriterien) (*Auswahlkriterien)*;
- Bestimmungen zur Vergütung der erbrachten Leistungen: nach welchen Parametern richtet sich die Vergütung (z.B. nach Aufwand; nach erfolgsabhängigen oder -unabhängigen Pauschalen) (*Preissetzung und Vergütungsmodalitäten*)
- Schließlich ist auch die Vertragsdauer eine wichtige Stellschraube für die Arbeitsbedingungen, weil kurze Vertragslaufzeiten den Betrieben weniger Sicherheit für die Personalplanung geben; oder weil sie den Zeitraum begrenzen, in dem sich Investitionen zugunsten des Arbeits- und Gesundheitsschutz amortisieren können (Jaehrling/Lehndorff 2012; Grimshaw/Cartwright/Keizer/ Rubery/ Hadjivassiliou/Rickard 2014, Greer/Stuart/Greenwood 2014) (*Vertragsdauer / Ausschreibungs-Frequenz*).

Den informellen Regeln im Sinne Fligsteins lässt sich darüber hinaus das einschlägige ‚soft law' zuordnen, also Leitlinien, die von öffentlichen Stellen wie auch von Sozialpartnern selbst verfasst werden, um den auftraggebenden Stellen Möglichkeiten zur sozial nachhaltigen Auftragsvergabe innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen aufzuzeigen (vgl. z.B. Deutscher Städtetag et al. 2009; EFFAT/FERCO 2009).

4. Regulierung von Arbeit durch das Vergaberegime: empirische Befunde

Im Folgenden werden nun für jede der beiden oben unterschiedenen Gruppen von Regeln vorliegende empirische Befunde unter dem Gesichtspunkt analysiert, wie sie Arbeitsbedingungen beeinflussen und welche Interessens- und Akteurskonstellationen die Entscheidungsfindung strukturieren. Zwecks sprachlicher Vereinfachung werden die zwei Arten von vergabespezifischen Regulierungen als ‚Vergaberegime' bezeichnet, und die beiden Arten der Regulierung als *direkte* und *indirekte* Steuerungsinstrumente des Vergaberegimes.

Die Analyse basiert auf einer Zusammenschau von empirischen Befunden aus verschiedenen Untersuchungen, die sich mit einem oder mehreren Aspekten des oben aufgeführten Fragespektrums befassen. Sie beschränkt sich dabei auf Untersuchungen, die Deutschland, Dänemark oder das Vereinigte Königreich einbeziehen. Die drei Länder stehen bekanntermaßen exemplarisch für deutlich unterschiedliche Modelle oder ‚Cluster' der industriellen Beziehungen (vgl. u.a. die von Jelle Visser entwickelte Typologie, Europäische Kommission 2009: 45-49).[2] Ob und wie diese Unterschiede in

[2] Deutschland (‚social-partnership'-Cluster) und Dänemark (‚organised-corporatism'-Cluster) unterscheiden sich von Ländern des ‚liberalen' Clusters wie Großbritannien

der emergenten Arena der öffentlichen Auftragsvergabe relevant werden, ist eine Leitfrage, die an die folgende Sekundäranalyse der vorliegenden empirischen Befunde herangetragen wird. Gemeinsam ist allen drei Ländern, dass dem Vergaberecht potenziell eine hohe Bedeutung für die Regulierung von Arbeitsbedingungen zukommt, weil dort anders als in Ländern wie Frankreich allgemeingesetzliche Schutzmechanismen wie die Allgemeinverbindlichkeits-Erklärung von Tarifverträgen keine oder eine geringere Rolle spielen (vgl. Schulten/Alsos/Burgess/Pedersen 2012).

4.1 Direkte Regulierung von Arbeit durch das Vergaberegime

Die Arbeitsbedingungen bei den beauftragten Firmen können sowohl durch Übergangsregelungen wie auch durch zeitlich und sozial unbeschränkte Regelungen gestaltet werden (s. Tab. 1). Untenstehende Tabelle gibt zunächst einen Überblick über die Entscheidungsstrukturen, in denen über diese Gegenstände verhandelt wird.

Tab. 2: Strukturen der Entscheidungsfindung in der Auftragsvergabe

	Regelungs-Ebene	Regelungsinstrumente	Dominante Akteure	Beteiligungsformen für Interessenvertreter von Arbeitgebern / Beschäftigten
1	Europäische Ebene	Primäres EU-Recht (EU-Verträge) Sekundäres EU-Recht (TUPE-Richtlinie, Vergabe-Richtlinien, Entsende-Richtlinie)	Europ. Parlament, EU-Kommission; nat. Regierungen; Europ. Gerichtshof	institutionalisierte Anhörungsrechte Lobbying, personelle Netzwerke
2	Nationale + regionale Ebene	Nationale Betriebsübergangsgesetze Entsendegesetze Vergabegesetze	Nationale + regionale Parlamente und Regierungen; Rechtsprechung	Klageweg (Konformität mit europäischem Recht) Tarifverträge (= Bezugspunkte für Übergangs- + ‚equal pay'-Regeln)
3	Kommune, Betrieb	Vereinbarungen zum Betriebsübergang	Auftraggeber (z.B. Kommune), beauftragte Firmen, Betriebsräte/Gewerkschaften	Bi- und trilaterale Verhandlungen Lobbying; öffentliche Mobilisierung / Koalition mit weiteren Interessengruppen
4	Kommune, Betrieb	Anwendung und Kontrolle von Sozialklauseln	Vergabestellen Rechtsprechung Arbeitsinspektion + spezifische Prüfbehörden Beschwerde- und Schlichtungs-Instanzen	Klageweg Lobbying, Öffentliche Mobilisierung (z.B. Living Wage-Kampagnen, UK) Betriebl. Mitbestimmung (bei beauftragten Firmen und Auftraggeber) Überbetriebl. Interessenvertretung (z.B. gewerkschaftliche Organising-Kampagnen unter entsandten Beschäftigten)

durch eine stärkere Zentralisierung von Verhandlungen, einen vergleichsweise hohen Deckungsgrad von Tarifverträgen und insgesamt stärker institutionalisierte Formen des bilateralen Interessenausgleichs, sowohl auf Firmen- als auch auf Branchenebene. In Ländern des ‚social partnership'-Cluster' wie Deutschland basiert der hohe Deckungsgrad der Tarifbindung dabei weniger auf der starken Stellung der Gewerkschaften als auf einem hohen Organisationsgrad der Arbeitgeberseite. Unilaterale staatliche Interventionen in die Arbeitsbeziehungen der Privatwirtschaft sind dagegen im ‚liberalen' Cluster üblicher als in den beiden anderen Ländern.

Zeitlich und sozial beschränkte Übergangsregelungen

Wie eine Reihe von Studien zeigen (vgl. Sack/Schneider 2005; Grimshaw/Rubery/Marino 2012; Greer/Stuart/Greenwood 2013) haben die Arbeitsbedingungen insbesondere im Zuge der erstmaligen (Teil-)Privatisierung öffentlicher Betriebe die Chance, zum Gegenstand expliziter Debatten auf der Ebene der Entscheidungsträger zu werden (Zeile 3 in Tabelle 2). Dabei gelingt den Interessenvertretungen der Beschäftigten nicht selten, auch eine breitere Öffentlichkeit zu mobilisieren, und beispielsweise mit Interessenvertretungen der *Nutzer* öffentlicher Infrastrukturen gemeinsam Forderungen zu formulieren. Der Grund für die vergleichsweise starke Politisierung in dieser initialen Phase ist zum einen, dass es hier gewissermaßen ums Ganze geht, also die Auslagerung selbst noch zur Disposition stehen kann. Zumindest aber können durch vertragliche und organisatorische Konstruktionen einer Erosion tariflicher Bedingungen deutliche Grenzen gesetzt werden. Zudem haben die Beschäftigtenvertretungen in dieser Phase je nach Land noch institutionalisierte Anhörungs- oder Mitspracherechte. In Deutschland haben Personalräte zwar keine formalen Rechte, mit denen sie eine (Teil-)Privatisierung verhindern könnten. Es ist ihnen jedoch zum Teil gelungen, ihre Mitspracherechte in Bezug auf die beschäftigtenseitigen *Folgen* der Auslagerung zu nutzen, um freiwillige Dienstvereinbarungen durchzusetzen, die weit über die gesetzlich vorgeschriebenen Regelungen zu Betriebsübergängen hinausgehen (vgl. Müller/Müller 2000). In Großbritannien, wo diese Mitbestimmungsrechte auf betrieblicher Ebene weitgehend fehlen, bietet das nationale Gesetz zum Betriebsübergang den wichtigsten institutionellen Anker. Mit seiner Hilfe gelingt es auch hier Gewerkschaften, über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus in Verträgen mit beauftragten Firmen bestehende Arbeitsbedingungen abzusichern (vgl. Grimshaw et al. 2014; Smith Institute/Unison 2014). Für Dänemark zeigt eine Studie zur Abfallwirtschaft, dass hier die Branchentarifverträge auch bei Ausgliederungen greifen, weil die beauftragten Firmen Mitglied im Arbeitgeberverband sind, oder es den Gewerkschaften gelingt, eine Fortgeltung der Tarifverträge in den Verträgen mit den Kommunen auszuhandeln (Sørensen/Hasle 2011).

Insofern entfalten die bestehenden institutionellen Anker für die Absicherung von Beschäftigtenrechten – in Deutschland die betriebliche Mitbestimmung, in Großbritannien insbesondere die nationale Gesetzgebung, in Dänemark die Branchentarifverträge – zumindest in der Übergangsphase offenbar ihre (Nach-)Wirkung. Zugleich unterstreichen vorliegende Studien, dass die Bestandsschutzregelungen lückenhaften Schutz bieten: Weil Neueingestellte in der Regel davon nicht profitieren, aber auch weil sie für die übergeleiteten Beschäftigten selbst nur eine temporäre und selektive Schutzzone definieren (vgl. u.a. Hartzén/Hös/Lecomte/Marzo/Mestre/Olbrich/Fuller 2008). So erfasst die TUPE-Regelung in Großbritannien etwa nicht die wichtigen öffentlichen Pensionsansprüche; zudem sind die ausgelagerten Beschäftigten von weiteren Tarifsteigerungen im öffentlichen Sektor abgekoppelt, weil nur die Ansprüche zum Zeitpunkt des Übergangs übertragen werden (vgl. Smith Institute/Unison 2014). Außerdem gibt es in der Praxis der Betriebsübergänge zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten. In der dänischen Abfallwirtschaft etwa fanden die TUPE-Bestimmungen nur in der ersten Welle der Privatisierung der öffentlichen Abfallbetriebe umfassend Anwendung, bei den nachfolgenden Vertragsverlängerungen oder

einem Wechsel der Firmen hingegen nicht mehr. Dadurch haben Beschäftigte vielfach ihre Beschäftigung oder zumindest ihre an die Dauer der Betriebszugehörigkeit gebundenen Rechte verloren (Sørensen/Hasle 2011: 4).

Zeitlich und sozial unbeschränkte Regelungen (Sozialklauseln)

Je länger der Zeitpunkt der ersten Privatisierungswellen zurückliegt und je größer die Sicherungslücken, die die etablierten Bestandschutzregelungen hinterlassen, desto bedeutsamer wird daher, wie die Arbeitsbedingungen *jenseits* der Übergangsphase ausgehandelt werden – also die zeitlich und sozial unbeschränkten Regelungen (s. Tab. 1). Vor allem ist um die Frage, ob die dazu entwickelten Steuerungsinstrumentarien mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sind, unter vergleichsweise hoher öffentlicher Anteilnahme gerungen worden (Zeile 1 und 2 in Tab. 2). Insbesondere das Rüffert-Urteil (ECJ C-346/06) aus dem Jahr 2008 löste sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf politischer Ebene intensive Diskussionen aus, in welchem Maße im öffentlichen Vergaberecht überhaupt soziale Kriterien berücksichtigt werden dürfen (u.a. Arrowsmith/Kunzlik 2009; McCrudden 2011). Das Rüffert-Urteil befand, dass das Tariftreuegesetz des Landes Niedersachsen nicht mit der im EU-Vertrag verankerten grenzübergreifenden Dienstleistungsfreiheit (§ 49 EU-Vertrag) vereinbar sei. Das Spannungsverhältnis zwischen den im EU-Vertrag verankerten grundlegenden ökonomischen Freiheiten und den in nationaler Gesetzgebung sowie im sekundären EU-Recht verankerten sozialen und arbeitsrechtlichen Zielen kennzeichnete auch die Auseinandersetzungen um die novellierte EU-Richtlinie zur öffentlichen Auftragsvergabe (2014/24/EU), die zu Beginn des Jahres 2014 verabschiedet wurden. Die endgültige Fassung der Richtlinie unterließ aber trotz vielfältiger Forderungen von Seiten der Gewerkschaften und des EU-Parlaments klarzustellen, dass die Anwendung der ILO 94-Klausel[3] bei der Auftragsvergabe im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbsrecht steht (vgl. u.a. van den Abeele 2012). Die konkrete Ausbalancierung der konkurrierenden Ziele bleibt damit auf mittlere Sicht weiterhin den Mitgliedsstaaten überlassen – innerhalb der engen Grenzen, die von der Europäischen Rechtsprechung gezogen werden. So hat im September 2014 eine Entscheidung des EuGH eine Regelung des nordrhein-westfälischen Tariftreue- und Vergabegesetzes zu Fall gebracht. Geklagt hatte hier bezeichnenderweise ein öffentliches Unternehmen (Bundesdruckerei), das wegen zu niedriger Löhne ihrer polnischen Tochterfirma aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen worden war (Sell 2014).

Abgesehen von den absurden Formen, die die Interessenkonflikte im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe im Einzelfall annehmen können, illustriert das letztgenannte Beispiel mehrere Charakteristika, die auch die bisherige gesetzliche Entwicklung in den drei Ländern nach dem Rüffert-Urteil kennzeichnete. *Erstens* erzeugen die

---

3 Die ILO-Konvention 94 aus dem Jahr 1949 liegt den Sozialklauseln im Vergaberecht in mehreren Ländern zugrunde. Sie verlangt von den unterzeichnenden Staaten, dass sie in die Verträge mit den beauftragten Firmen Klauseln aufnehmen, „die den beteiligten Arbeitnehmern Löhne (einschließlich Zulagen), eine Arbeitszeit und sonstige Arbeitsbedingungen gewährleisten, die nicht weniger günstig sind als die Bedingungen, die im gleichen Gebiet für gleichartige Arbeit in dem betreffenden Beruf oder in der betreffenden Industrie gelten“ (ILO-Konvention 94, Art.2, Satz 1).

europäischen Richtlinien in hohem Maße rechtliche Unsicherheit über die Zulässigkeit von Sozialklauseln. *Zweitens* ist der Klageweg daher ein wichtiger Einflusskanal und Regelungsmodus, mit dem von Seiten einzelner Unternehmen in dieser Arena erfolgreich Politik gemacht wird. Und *drittens* hat der EuGH mit seiner marktliberalen Auslegung maßgeblich als eigenständiger Akteur dazu beigetragen, dass die gesetzliche Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit einseitig zu Lasten von Tariftreuebestimmungen und Sozialklauseln ging.

Gleichwohl zeigt die Entwicklung in den drei hier im Fokus stehenden Ländern, das auf nationaler und subnationaler Ebene trotz der restriktiven Rechtsprechung des EuGH um faktische oder perzipierte Ermessenspielräume gerungen wird.

- In *Großbritannien* hatte das Rüffert-Urteil zunächst keine unmittelbaren Konsequenzen auf gesetzlicher Ebene, weil es aufgrund der weitgehend fehlenden Branchentarifverträge keine vergleichbaren Tariftreuebestimmungen gab (vgl. Burgess 2012: 83). Gleichwohl bestärkte das Urteil Kommunen darin, die seit Beginn der 2000er Jahre zunehmende Selbstverpflichtung auf die Zahlung von ‚living wages' oberhalb des gesetzlichen Mindestlohnes nicht per vertraglicher Auflage auf die von ihnen beauftragten Firmen auszudehnen, sondern dies lediglich in Verhandlungen auf ‚freiwilliger Basis' anzustreben (Burgess 2012; Koukiadaki 2014). Auf der anderen Seite zeigt aber Koukiadaki (2014), dass die gesellschaftliche Unterstützung für die Living-Wages durch das Rüffert-Urteil nicht gebremst wurde und auf dem Wege des sanften und eben noch als rechtskonform angesehenen Zwanges durch Kommunen eher zunehmend genutzt werden.
- Auch in *Deutschland* hat das Rüffert-Urteil nicht zu einer bloßen Rücknahme von Tariftreueregelungen im Vergaberecht geführt, sondern zum Teil auch „expansive" Novellierungen zur Folge gehabt (Sack 2012), vor allem in Gestalt der vergabespezifischen Mindestlöhne, die mittlerweile in den Vergabegesetzen der meisten Bundesländer bei öffentlichen Aufträgen Lohnuntergrenzen definieren. Sie definieren allerdings nur relative niedrige Lohnuntergrenzen (mehrheitlich 8,50 € /Stunde), die sich in etwa an der Höhe der untersten Lohngruppe im öffentlichen Dienst orientieren (Schulten/Böhlke 2014). Im Unterschied zu Großbritannien ist diese Lohnuntergrenze aber verpflichtend.
- In *Dänemark* schließlich hatte das Rüffert-Urteil eher den gegenteiligen Effekt, nämlich eine bis dahin ‚schlafende' Institution zum Leben zu wecken. Hier waren schon seit den 1960er Jahren Lohnklauseln in öffentlichen Aufträgen gesetzlich vorgeschrieben, kamen in der Praxis jedoch kaum zur Anwendung. Denn lange Zeit sahen sich die Gewerkschaften in der Lage, die Tariftreue von Arbeitgebern, auch solchen aus anderen EU-Ländern, auf althergebrachte Weise zu erzwingen. Die Rechtsprechung des EuGH (*Laval, Viking*), die diese traditionellen Strategien stark beschränkten, führten in Dänemark dazu, dass die bislang wenig beachteten Sozialklauseln wiederentdeckt wurden (vgl. Pedersen 2012). Im Jahr 2013 wurde eine Gesetzesreform in Kraft gesetzt, die den Geltungsbereich für diese Klauseln ausdehnte (u.a. durch Absenkung von Wertgrenzen für ihre Anwendung) (vgl. Preisler 2013). Im Unterschied zu den beiden anderen Ländern hat damit hier eine Regelung Bestand, die nicht lediglich eine Lohnuntergrenze definiert, sondern

geltende Tarifverträge verallgemeinert. Abzuwarten bleibt, ob diese Regelung vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung einer juristischen Anfechtung auf Dauer standhält.

Diese Entwicklungen verdeutlichen *erstens*, dass informelle Regeln im Sinne Fligsteins, also dominante Einschätzungen, was als legales oder illegales Verhalten von Marktakteuren zu zählen ist, im Falle der Auftragsvergabe sehr wichtig sind. Während Fligstein dabei das Verhalten von Firmen im Blick hat, geht es im Bereich der Auftragsvergabe auch und gerade um das Verhalten der öffentlichen Auftraggeber. Folgerichtig ist auch der juristische Diskurs ein wichtiger Ort der Konfliktaustragsung, wo Verbände und ihnen nahstehenden Juristen mit kontroversen Gutachten um die gültige Interpretation der EuGH-Rechtsprechung ringen (für Deutschland siehe u.a. Rieble 2010 für eine marktliberale Lesart, Däubler 2014 für die gewerkschaftsnahe Perspektive). *Zweitens* zeigt der Ländervergleich, dass nicht nur im Vereinigten Königreich, mit seinen traditionell schwach ausgeprägten Strukturen der kollektivvertraglichen Lohnsetzung, sondern auch in Deutschland und Dänemark das Vergaberecht mittlerweile als Vehikel genutzt wird, um die Erosion von geltenden Lohnstandards zu bremsen. Allerdings haben sich *drittens* die unterschiedlichen Systeme der industriellen Beziehungen auch in eine unterschiedlich weitreichende Verankerung von Sozialklauseln und Tariftreuebestimmungen übersetzt. Diese reichen von ‚freiwilligen', den gesetzlichen Mindestlohn ergänzenden ‚living wages' (UK) über verpflichtende vergabespezifische Mindestlöhne (DE) hin zur Möglichkeit der Verallgemeinerung von ganzen Tarifgittern über das Vergaberecht (DK). Zudem haben die allgemeinen Strukturen der industriellen Beziehungen noch in einem weiteren Sinne Ausstrahlungseffekte: Bezugspunkt sowohl für die Übergangsregelungen als auch für die ‚equal pay'-Regelungen sind nämlich oft die existierenden Standards, und diese sind unterschiedlich hoch. Im Falle Deutschlands hat die Einführung einer Entgeltgruppe für sogenannte ‚einfachste Tätigkeiten' durch die Tarifreform im öffentlichen Dienst im Jahr 2005 auch den Bezugspunkt für die vergabespezifischen Mindestlöhne gesenkt. Denn letztere orientierten sich wie erwähnt am untersten Tariflohn im öffentlichen Dienst. In Großbritannien fehlt mit den branchenweiten Tarifverträgen der Bezugspunkt für etwaige Tariftreuebestimmungen ganz. Insgesamt ziehen also nicht nur die Auslegung des europäischen Wettbewerbsrechts durch den EuGH, sondern auch die nationalen und sektoriellen Systeme der industriellen Beziehungen Grenzen für die Erschließung des Vergaberechts als institutioneller Anker für Beschäftigungsrechte.

Neben der gesetzlichen Entwicklung gibt es mit der Frage der *Anwendung und Kontrolle* von Sozialklauseln zwei Entscheidungsbereiche (Zeilen 4 in Tab. 2), die durch weit weniger öffentliche Aufmerksamkeit gekennzeichnet sind und im Sinne von Culpepper (2011) in den Bereich von ‚quiet politics' fallen. Zu ihnen gibt es entsprechend auch bislang nur vereinzelt empirische Untersuchungen. Wo die Sozialklauseln wie in Großbritannien fakultativ sind, haben Kommunen die Wahl, ob sie sie anwenden oder nicht. Und selbst dort, wo sie wie in Dänemark gesetzlich verpflichtend sind, haben mehrere Befragungen von Kommunen ergeben, dass ein hoher Anteil keine Sozialklauseln anwendet (Pedersen 2012). Solche Entscheidungen werden zwar vereinzelt ex-post durch Gewerkschaften angefochten (ebd.) oder es wird durch Mobilisierung der Öffentlichkeit versucht, die Auftraggeber zur Anwendung der Klauseln zu bewe-

gen (s. Living-Wage-Kampagnen, UK). Ein Großteil der Entscheidungen dürfte sich aber ohne solche öffentliche Beteiligung vollziehen. Noch mehr gilt dies für die Frage der Kontrolle. Hier ist zwar erwartbar, dass die unterschiedliche Handlungsmacht von Gewerkschaften und Betriebsräten und die unterschiedlichen Befugnisse und personellen Ausstattungen der nationalen Arbeitsinspektion und spezifischer Prüfbehörden diese in unterschiedlicher Weise dazu befähigt, die effektive Umsetzung der vorgeschriebenen Standards zu kontrollieren und Verstöße zu sanktionieren. Verschiedene Studien zeigen auch, dass dies in der Tat ein zunehmend wichtiges Betätigungsfeld für Gewerkschaften ist und diese in Zusammenarbeit mit den staatlichen Prüfbehörden zum Teil auch Erfolge in der Aufdeckung und rechtlichen Verfolgung von Fällen der Nicht-Einhaltung erzielen können (vgl. für Dänemark etwa Pedersen 2012: 33ff; für Großbritannien Purcell 2010; für Deutschland Cremers 2013, Wagner 2014). Zugleich belegen die Studien aber die enormen Schwierigkeiten bei der effektiven Kontrolle und Sanktionierung, die über die Länder hinweg das stark asymmetrische Machtverhältnis zwischen Arbeitnehmervertretern und staatlichen Kontroll-Behörden einerseits sowie Unternehmen andererseits in diesem Handlungsfeld untermauern.

4.2 Indirekte Regulierung von Arbeit durch das Vergaberegime

Die mangelnde Effektivität *direkter* Steuerungsinstrumente kann nicht zuletzt durch die *indirekten* Steuerungsinstrumente des Vergaberegimes kompensiert oder aber – im Gegenteil – verstärkt werden. Empirische Arbeiten zu den Auswirkungen der indirekten Steuerungsmechanismen auf die Arbeitsbedingungen sind allerdings noch seltener als zu den direkten Steuerungsmechanismen. Dies mag auch damit zu tun haben, dass diese Fragen tendenziell noch stärker in den Bereich der ‚quiet politics' fallen. Das breite Spektrum an indirekten Steuerungsinstrumenten (s. Abschnitt 3) kann im Rahmen dieses Beitrags nicht vertiefend behandelt werden; stattdessen beschränke ich mich auf einen ausgewählten Entscheidungsgegenstand, nämlich die Preissetzungs- und Vergütungsmodalitäten. Vergleichsweise gut dokumentiert sind die Wirkungen dieses Steuerungsmechanismus für die ambulante Altenpflege, auf die ich daher im Folgenden zu Illustrationszwecken fokussiere. Ich stütze mich dabei auf Branchen- und Betriebsfallstudien, die im Rahmen eines größeren europäischen Forschungsprojektes durchgeführt wurden (für einen Überblick Holtgrewe/Sardadvar 2012); ergänzend werden die Befunde weiterer Studien hinzugezogen.

Auf die ambulante Altenpflege treffen beide zu Beginn des Artikels genannten Großtrends der Vermarktlichung in der öffentlichen Auftragsvergabe zu: Erstens werden in allen drei Ländern *mehr* private (gewerblich und freigemeinnützige) Träger beauftragt. Und zweitens ändert sich die *Art und Weise* der Beauftragung und rückt dadurch die Beziehungen zwischen öffentlichem Auftraggeber und beauftragten (privaten und öffentlichen) Pflegediensten näher in Richtung marktförmiger Transaktionen (für das Folgende vgl. Hohnen 2011; Kümmerling 2011, 2015; McClelland/Hohnen 2011). In Deutschland und Großbritannien sind private Träger kein grundsätzliches Novum, haben aber stark an Marktanteilen gewonnen; in Dänemark hingegen wurde der Markt erst mit einer Reform im Jahr 2003 für private Träger geöffnet. Im gleichen Zug erhielten Pflegebedürftige dort mit der Reform unter dem Schlagwort ‚Personalisierung' mehr Wahlmöglichkeiten, wessen Dienste sie in An-

spruch nehmen können. In Großbritannien erfolgte dies seit 2007 unter dem Stichwort ‚personalisation agenda'. Die Entscheidung darüber, wer Pflegedienste durchführt, wurde damit in beiden Ländern partiell vom ‚Käufer Staat' auf die Pflegebedürftigen übertragen – ähnlich wie in Deutschland bereits seit Beginn der Pflegeversicherung (1995). Pflegedienste konkurrieren auf diese Weise um einzelne Kunden und tragen stärker als zuvor das Risiko von Auslastungsschwankungen. Schließlich wurden in allen drei Ländern Pflegeleistungen stärker standardisiert, indem von Seiten der öffentlichen Kostenträger (in Deutschland: Pflegekassen, in DK und UK: überwiegend Kommunen) Zeiteinheiten für im wortwörtlichen Sinne minutiös vordefinierte Kataloge von Pflegeleistungen festgelegt wurden. Diese bilden zugleich die Basis für die Vergütung der privaten Pflegedienste und zum Teil auch für die ‚interne' Abrechnung mit den verbliebenen öffentlichen Pflegediensten (DK, DE).

Bei allen gemeinsamen Trends gibt es jedoch einige nennenswerte Unterschiede in den Preissetzungs- und Vergütungsmodalitäten, die sich mittelbar auch auf Ebene der Arbeitsbedingungen niederschlagen.

Auslastungsschwankungen und Billig-Konkurrenz

So bedeutet die Personalisierung im Falle Dänemarks, dass Kunden zwar den Pflegedienst auswählen können, die finanzielle Abwicklung liegt jedoch weiterhin in der Hand der Kommune. Anders als in Großbritannien und in Deutschland gibt es dort also keine ‚cash-and-carry'-Option. Das sind Geldleistungen, mit denen Pflegebedürftige selbst Pflegeleistungen kaufen können (in Deutschland: Pflegegeld), sei es von professionellen Pflegediensten, von Angehörigen oder von im Privathaushalt angestellten Pflegekräften. Dass in solchen bilateralen Verträgen zwischen Privathaushalten und Pflegekräften (oftmals aus Ost- und Mitteleuropa) extrem niedrige Entlohnungen vereinbart werden, ist in beiden Ländern seit langem bekannt. Diese Billigkonkurrenz setzt, wie die vorliegenden empirischen Studien zeigen, auch die professionellen Pflegedienste unter Preisdruck. In Großbritannien verlieren darüber hinaus die früher verbreiteten ‚block contracts' an Bedeutung, mit denen Pflegediensten die nahezu exklusiven Anbieterrechte für ein bestimmtes Gebiet erteilt und ihnen dafür auch ein garantiertes Stundenvolumen vergütet wurde. Stattdessen nutzen Kommunen zunehmend Rahmenverträge. Diese sind gewissermaßen in einem zweistufigen Ausschreibungsverfahren die erste Stufe: Dabei konkurrieren Anbieter darum, in die Gruppe derjenigen Pflegedienste aufgenommen zu werden, die dann zu den von der Kommune festgelegten Vergütungssätzen um Kunden konkurrieren dürfen, oder in einer zweiten Stufe an weiteren ‚micro-level tendering' Verfahren um kleinteiligere ‚spot'-Verträge mit den Kommunen teilnehmen dürfen (vgl. Bessa/Forde/Moore/Stuart 2013: 39ff). Auch dies setzt Pflegedienste unter starken Kostendruck, weil sie nun das volle wirtschaftliche Risiko für Auslastungsschwankungen tragen, ohne dass andererseits höhere Vergütungssätze dieses Risiko kompensieren – im Gegenteil (s. nächster Punkt).

Auskömmlichkeit der Kostenerstattung

Die Auskömmlichkeit der Kostenerstattung variiert ebenfalls stark, und zwar in Großbritannien und Dänemark auch innerhalb des Landes, weil die Vergütungssätze

dort auf kommunaler Ebene festgelegt werden. In Deutschland erfolgt dies hingegen durch nationale Gesetze (Pflegesätze) und durch die Pflegekassen der Länder, die mit den Pflegediensten aushandeln, welche Preise sie Pflegebedürftigen in Rechnung stellen dürfen. Dass diese oft den Rahmen der Pauschalen sprengen, die Pflegebedürftige für die Inanspruchnahme von professionellen Pflegediensten erhalten, ist dabei kein Zufall: Denn die Pflegeversicherung ist ausdrücklich lediglich als Grundsicherung angelegt (vgl. Slotala 2012: 12); wohingegen die Kostensätze in Dänemark und Großbritannien zumindest dem Anspruch nach eine vollständige Kostendeckung gewährleisten sollen. Zugespitzt wurde dieses „Teil-Kasko-Prinzip" in Deutschland noch dadurch, dass die Pflegesätze bis 2008 auf dem Niveau von 1992 festgeschrieben wurden (vgl. Kümmerling 2015). Auch in Großbritannien ist die Praxis aber mehreren Studien zufolge von der Voll-Kostendeckung weit entfernt (vgl. Bessa et al. 2013, Cunningham/Hearne/James 2013, McClelland/Holman 2013). So belegen Umfragen, dass seit der Finanzkrise die Vergütungssätze nicht angepasst wurden oder sogar gesenkt wurden (vgl. Bessa et al. 2013: 45; Cunningham et al. 2013: 182f.). Die extremen Unterschiede zu Dänemark verdeutlicht eine einfache Zahl: Während in Großbritannien einer Umfrage zufolge Pflegedienste im Mittel 12,87 GBP (ca. 16,30 EUR) pro Stunde Pflegezeit erhielten (Bessa et al. 2013: 43), waren dies in Dänemark einer Fallstudie zufolge 430 DKK (ca. 57,70 €) (vgl. Hohnen 2012). Zudem werden Wegezeiten zwischen Pflegebedürftigen in Großbritannien de facto mehrheitlich nicht vergütet (McClelland/Holman 2011; Holtgrewe/Sardadvar 2012: 129). Vor diesem Hintergrund ist die hohe Verbreitung von Rahmenarbeitsverträgen (‚zero-hour contracts') ohne garantiertes Stundenvolumen und von extrem niedrigen Stundenlöhne knapp oberhalb des Mindestlohns oder sogar unterhalb des Mindestlohns (vgl. Bessa et al. 2013) wenig verwunderlich. Demgegenüber verdeutlicht ein Fallbeispiel in einer dänischen Kommune eine andere Form der Vermarktlichung, die Kostendruck und Preiswettbewerb vergleichsweise stark im Zaum hält (vgl. Jaehrling/Lehndorff 2012: 18): Dort wird den Pflegediensten auf der Basis des kommunal definierten Stundensatzes und vorab festgelegter Zeiteinheiten pro Pflegeleistung und -bedürftigem ein jährliches Budget (‚free-choice-price') zugeteilt. Am Ende des Jahres wird dieser ‚free-choice-price' jedoch auf Basis der tatsächlich aufgewandten Pflegezeiten der *städtischen* Pflegedienste neu kalkuliert. Liegt der Preis höher, was häufig der Fall ist, wird den privaten Pflegediensten die Differenz erstattet. Der Preiswettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Betrieben, aber auch unter den privaten Betrieben wird damit weitgehend unterbunden. Wesentliche Voraussetzung für diese Art von Steuerung ist allerdings, dass – wie in Dänemark der Fall – auf städtische Pflegedienste noch ein nennenswerter Marktanteil entfällt.

Diese Beispiele für Mechanismen der Preissetzung und Vergütungsmodalitäten sind sicherlich selektiv und nicht notwendigerweise repräsentativ für die gesamte Pflegebranche in den drei Ländern – auch in Großbritannien etwa variiert die Praxis der Preissetzung offenbar erheblich (vgl. Bessa et al. 2013, Cunningham et al. 2013). Es handelt sich andererseits auch nicht um Mechanismen, die auf die Pflegebranche beschränkt sind. Ähnliche Verfahren der Preis-Festsetzung sind beispielsweise bei der Vergabe von Catering-Dienstleistungen für öffentliche Einrichtungen in mehreren

Ländern üblich und üben dort ebenfalls zum Teil hohen Kostendruck aus (vgl. ausf. Jaehrling 2014).

5. Fazit

Mit der Vermarktlichung in der öffentlichen Auftragsvergabe entstehen vielfältige neue Formen der politischen Regulierung von Arbeitsbedingungen, bei denen staatliche Akteure in der Doppelrolle als Auftraggeber (mit Partikularinteressen) und Gesetzgeber (mit Gemeinwohlverpflichtung) agieren. Als letzterer stehen sie in der Erwartung, neben dem Wettbewerbsrecht auch die Arbeitsbedingungen bei der öffentlich finanzierten Erstellung von Produkten und Dienstleistungen zu schützen. Als Auftraggeber sind sie hingegen an enge öffentliche Finanzen gebunden und zur Einhaltung von Austeritätszielen (selbst)verpflichtet. In dieser überaus mächtigen Rolle als quasi-monopolistischer Käufer mit schmalem Geldbeutel rufen sie, wie die diskutierten empirischen Beispiele *erstens* veranschaulichen, in der Praxis eben jene Probleme hervor, die Sozialklauseln oder andere Regelungen zum Beschäftigtenschutz zu unterbinden suchen. Die indirekten Steuerungsmechanismen des Vergaberegimes können also die Effektivität der direkten Steuerungsmechanismen (Sozialklauseln, Tariftreue) unterminieren. Denn sie entziehen den Betrieben die ökonomische Grundlage, die ihnen die Einhaltung von Entgeltregelungen und sonstigen Arbeitsstandards erst ermöglichen oder zumindest erleichtern.

Zweitens illustrieren die Beispiele, dass es hier um überaus ‚technische' Formen der Detailsteuerung von Märkten geht, die sich zum guten Teil einer breiten öffentlichen Aufmerksamkeit sowie institutionalisierten Mitsprachemöglichkeiten durch die traditionellen kollektiven Akteure des Interessenausgleichs entziehen. Stattdessen dominieren unilaterale Entscheidungen durch administrative Akteure oder bilaterale Verhandlungen mit beauftragten Firmen, mit stark asymmetrischer Machtverteilung zugunsten der Verwaltung. Zudem wirken an den neuen Entscheidungsplätzen Akteure mit, die den trilateralen Interessenausgleich noch erweitern: Neben den Gerichten sind dies Nutzervereinigungen und eine fallweise mobilisierbare Öffentlichkeit. Ob sich hier dauerhafte Wahlverwandtschaften und Koalitionen herausbilden, ist eine Frage, die sich zu untersuchen lohnt. Als partieller und vorläufiger Eindruck auf der Basis der hier diskutierten Befunde lässt sich zumindest festhalten, dass der EuGH den Unternehmen – oder zumindest dem marktliberalen Lager unter ihnen – ein treuerer und vor allem machtvollerer Verbündeter ist, als es Nutzer-Bewegungen für die Gewerkschaften sind. Ob dies auf Dauer so bleibt, ist abzuwarten. Um auf die eingangs formulierte Frage einzugehen: Von einer neuen Arena der industriellen Beziehungen im Sinne der anspruchsvollen Definition von Müller-Jentsch ist diese Art der Entscheidungsfindung jedenfalls derzeit noch weit entfernt.

Vor diesem Hintergrund ist *drittens* fraglich, ob und wie die traditionellen Unterschiede in den Systemen industrieller Beziehungen in dieser neuen Arena überhaupt relevant werden können. So zeigen die Befunde, dass sich die traditionellen Unterschiede zwischen den drei Ländern Dänemark, Deutschland und Großbritannien keineswegs automatisch in ähnlich kategoriale Unterschiede in den Vergaberegimen übersetzen. Am ehesten noch lässt sich ein solcher ‚spill-over'-Effekt im Bereich der direkten Steuerungsinstrumente beobachten – siehe etwa die Nachwirkungen etablier-

ter Schutzmechanismen bei den Übergangsregelungen. Insbesondere dort, wo Entscheidungen in den Bereich der ‚quiet politics' fallen – etwa bei der Kontrolle von Sozialklauseln oder im Bereich der indirekten Steuerungsinstrumente – zeigen sich hingegen länderübergreifend Schwierigkeiten bei der institutionellen Erschließung der neuen Arena. Die dänische Variante der Vermarktlichung in der Altenpflege scheint zwar bislang mehr Barrieren gegen einen Unterbietungswettbewerb einzuziehen. Aus den Befunden ergeben sich jedoch nur wenig Anhaltspunkte, dass und wie die Akteure der industriellen Beziehungen auf diese Detailsteuerung Einfluss nehmen und wie stabil diese Barrieren auf lange Sicht sind. Die Stärke und Richtung der Wechselwirkungen zwischen dem hier als ‚Vergaberegime' bezeichneten Feld und den allgemeinen Systemen der industriellen Beziehungen lässt sich daher auf Basis der vorliegenden Studien noch nicht eindeutig bestimmen. Sie ist weiterhin als offene Frage zu behandeln, die einer systematischen empirischen Untersuchung auf breiter Basis bedarf.

Literatur

Aglietta, M. (1976): Régulation et crises du capitalisme. L'expériences des Etats-Unis. Paris.

Arrowsmith, S./Kunzlic, P.F. (2009): EC regulation of public procurement. In: Arrowsmith, S./Kunzlic, P.F. (eds.): Social and environmental policies in EC procurement law. New directives and new directions. Cambridge: 55-87.

Beckert, J. (2007): Die soziale Ordnung von Märkten. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 07/ 6. Köln.

Bessa, I./Forde, C./Moore, S./Stuart, M. (2013): The national minimum wage, earnings and hours in the domiciliary care sector. Leeds.

Bosch, G./Mayhew, K./Gautié, J. (2010): Industrial relations, legal regulations, and wage setting. In: Gautié, J./Schmitt, J. (eds.): Low-wage work in the wealthy world. New York: 91-146.

Brown, W. (2008): The influence of product markets on industrial relations. In: Blyton, P./Bacon, N./Fiorito J./Heery, E. (eds.): The SAGE handbook of industrial relations. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: 113-128.

Burgess, P. (2012): United Kingdom. In: Schulten, T./Alsos, K./Burgess, P./Pedersen, K. (eds.): Pay and other social clauses in European public procurement. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU). WSI. Düsseldorf: 84-104.

Cremers, J. (2013): Strategien zur Umgehung von Mindestlöhnen und des equal-pay-Prinzips bei der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung. In: Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien / Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (Hg.): Tagung zur sozialen Dimension Europas. Europäische arbeitsrechtliche Entwicklungen, Arbeitnehmerentsendung und Arbeitnehmerüberlassung. Tagungs-Dokumentation. Düsseldorf: 63-71.

Culpepper, P. D. (2011): Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan. Cambridge, U.K./ New York.

Cunningham, I./Hearne, G./James P. (2013): Voluntary organisations and marketisation: a dynamic of employment degradation. In: Industrial Relations Journal, 44: 171-188.

Däubler, W. (2014): Tariftreue und Vergabegesetz (TVgG NRW)), Sind die Mindestlohnvorgaben des TVgG NRW für öffentliche Auftragnehmer und deren Nachunternehmer mit dem Unionsrecht vereinbar? Düsseldorf.

Deutscher Städtetag/BMAS/BMZ (2009): Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht. Hinweise für die kommunale Praxis. Köln, Bonn und Berlin.

Doellgast, V./Greer, I. (2007): Vertical disintegration and the disorganization of German industrial relations. In: British Journal of Industrial Relations, 45: 55–76.

Dube, A./Kaplan, E. (2010): Does outsourcing reduce wages in the low-wage service occupations? Evidence from janitors and guards. In: ILR Review, 63: 287-306.

EFFAT/ FERCO (2009): EFFAT – FERCO contribution to the guide on socially-responsible public procurement (SRPP). http://www.effat.eu/files/822_d733cd3bcdb986de8dbdc5676721d82b.pdf.

European Commission (2009): Industrial relations in Europe 2008. Brussels.

Fligstein, N. (2011): Die Architektur der Märkte. Wiesbaden [Orgininal: (2001): The architecture of markets. An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton]

Gallie, D. (2007): Employment regimes and the quality of work. Oxford.

Gerstlberger, W./Schneider, K. (2008): Öffentlich private Partnerschaften: Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick. Berlin.

Greer, I./Doellgast, V. (2013): Marketization, inequality, and institutional change. Draft. University of Greenwich and London School of Economics.

Greer, I./Schulten, T./Böhlke, N. (2013): How does market making affect industrial relations? Evidence from eight German hospitals. In: British Journal of Industrial Relations, 51: 215-239.

Greer, I./Stuart, M./Greenwood, I. (2014): Marketization and institutional disorganization in the British and German employment services industries. Working Paper, University of Greenwich.

Grimshaw, D./Cartwright, J./Keizer A./Rubery, J./Hadjivassiliou K./Rickard, C. (2014): Coming clean: contractual and procurement practices. Equality and Human Rights Commission Research Research Report 96. Manchester.

Grimshaw, D./Rubery, J. /Marino, S. (2012): Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue. Manchester.

Hall, P. A. /Soskice, D. W. (2001): Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford.

Hartzén, A. C./Hös, N./Lecomte, F. A./Marzo, C./Mestre, B./Olbrich H./Fuller, S. (2008): The right of the employee to refuse to be transferred. A comparative and theoretical analysis. LAW Working Paper. European University Institute.

Hermann, C./Flecker, J. (2012): Privatization of public services: Impacts for employment, working conditions, and service quality in Europe. London.

Hohnen, P. (2011): Elderly Care in Denmark. walqing social partnership series 2011.10. Download unter: http://www.walqing.eu/?id=64

Hohnen, P. (2012): Capacities and vulnerabilities in precarious work. The perspective of employees in European low wage jobs. Synthesis report on employees' experience and work trajectories for the walqing project. http://www.walqing.eu/fileadmin/WALQING_Del7.14_fin.pdf

Holst, H. (2014): Commodifying institutions vertical disintegration and institutional change in German labour relations. In: Work Employment and Society, 28: 3-20.

Holtgrewe, U./Doellgast, V. (2012): A service union's innovation dilemma: Limitations on creative action in German industrial relations. In: Work, Employment and Society, 26: 314-330.

Holtgrewe, U./Sardadvar, K. (2012): Hard work: Job quality and organisation in European low-wage sectors. Synthesis report on company case studies for the walqing project. http://www.walqing.eu/fileadmin/WALQING_Del6.13_fin.pdf

Hyman, R. (2008): The State in Industrial Relations. In: Blyton, P./Bacon, N./Fiorito J./Heery, E. (Hg.): The SAGE Handbook of Industrial Relations. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: 258-284.

Jaehrling, K. (2014): The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between market-making and market embedding. In: European Journal of Industrial Relations. Published online before print May 28, 2014: 1-16.

Jaehrling, K./Lehndorff, S.(2012): Anchors for job quality: Policy gaps and potentials. Report on possibilities and gaps of (stakeholder and state) policies for the WALQING project. Duisburg-Essen. http://www.walqing.eu/fileadmin/walqing_Del8.9_PolicygapsWP8.pdf

Jaehrling, K./Mehaut, P. (2013): 'Varieties of institutional avoidance': employers' strategies in low-waged service sector occupations in France and Germany. In: Socio-Economic Review, 11: 687–710.

Koukiadaki, A. (2014): 'The far-reaching implications of the laval quartet: The case of the UK living wage. In: Industrial Law Journal, 43: 91–121.

Kümmerling, A. (2015): Pflegen im Zeitalter des Finanzmarktkapitalismus. In: Haipeter, T./Latniak, E./Lehndorff, S. (Hg.): Arbeiten im Finanzmarktkapitalismus. *Im Erscheinen*.

McClelland, C. /Holman, D.(2011): Stakeholder perspectives on hospitality in the UK. walqing social partnership series 2011.9 . Download unter: http://www.walqing.eu/?id=64

McCrudden, C. (2004): Using public procurement to achieve social outcomes. In: Natural Resources Forum 28: 257-267.

McCrudden, C. (2007): Buying social justice. Oxford.

McCrudden, C. (2011): The Rüffert case and public procurement. In: Cremona, M. (ed.): Market integration and public services in the European Union. Oxford: 117-148.

Müller, S.G. /Müller, M. (2000): Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing. Analyse und Handlungsempfehlungen. Düsseldorf.

Müller-Jentsch, W. (2007): Strukturwandel der industriellen Beziehungen: ‚Industrial Citizenship' zwischen Markt und Regulierung. Wiesbaden.

Müller-Jentsch, W. (2009): Arbeit und Bürgerstatus: Studien zur sozialen und industriellen Demokratie. Wiesbaden.

Pedersen, K. (2012): Denmark. In: Schulten, T./Alsos, K./Burgess, P./Pedersen, K. (eds.): Pay and other social clauses in European public procurement. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU). WSI. Düsseldorf: 24-42.

Petersen, O. H./Hjelmar, U./Vrangbæk, K./La Cour, L. (2011): Effects of contracting out public sector tasks. A research-based review of Danish and international studies from 2000-2011. Kopenhagen.

Preisler, M. (2013): Denmark increases fight against social dumping. In: Nordic Labour Journal, Oslo.

Rieble, V. (2010): Unternehmerischer Marktmachteinsatz zur tarifpolitischen Lenkung von Kunden/Lieferanten. In: Rieble, V./Junker, A./Giesen, R. (Hg.): Kartellrecht und Arbeitsmarkt. ZAAR-Schriftenreihe Bd. 16. München: 103-123.

Sack, D. (2012): Europeanization through law, compliance, and party differences - The ECJ's 'Rüffert' judgment (C-346/06) and amendments to public procurement laws in German Federal States. In: Journal of European Integration, 34: 241-260.

Sack, D./Schneider, K. (2005): Wirkungen materieller Teilprivatisierungen und betriebliche Handlungsmöglichkeiten. In: Oppen, M./Sack, D./Wegener, A. (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: 179-191.

Schulten, T./Alsos, K./Burgess, P./Pedersen, K. (2012) (eds.): Pay and other social clauses in European public procurement. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU). WSI. Düsseldorf.

Schulten, T./Boehlke, N. (2014): Tariftreue-Regelungen in Deutschland. WSI-Tarifarchiv. Düsseldorf. http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_41545.htm.

Sell, S. (2014): Mindestlohnpflicht bei öffentlichen Aufträgen? Ja, aber nicht für Subunternehmer im Ausland. Ein deutsch-polnisches Modell der Bundesdruckerei wird vom EuGH bestätigt. Download: http://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2014/09/18-eugh-tariftreueregelung.html

Slotala, L. (2011): Ökonomisierung der ambulanten Pflege. Eine Analyse der wirtschaftlichen Bedingungen und deren Folgen für die Versorgungspraxis ambulanter Dienste. Wiesbaden.

Smith Institute/UNISON (2014): Outsourcing the cuts: Pay and employment effects of contracting out. London.

Sørensen, O. H./Hasle, P. (2011): Waste collection in Denmark. walqing social partnership series 2011.7. Download unter: http://www.walqing.eu/?id=64.

Stigler, G. (1971): The theory of economic regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science, 3: 3-18.

Swedberg, R. (2009): Grundlagen der Wirtschaftssoziologie. Wiesbaden.

Van den Abeele, E. (2012): The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity? ETUI Working Papers. Brussels.

Wagner, I. (2014): Rule enactment in a pan-European labour market: Transnational posted work in the German construction sector. In: British Journal of Industrial Relations, DOI: 10,1111/bjr.12053 (published online before print: 7. 1.2014).