

Der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern in der Fleischindustrie unterscheidet sich von dem in vielen anderen Branchen in mehrerlei Hinsicht: Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer werden weitestgehend in Bereichen eingesetzt, die das Kerngeschäft der Fleischindustriebetriebe ausmachen, also in der Schlachtung und Zerlegung sowie in der Fleischverarbeitung (Zutrieb, Tötung, Schlachtung einschließlich Ausweiden, Kuttellei, Grobzerlegung, Feinzerlegung, Convenience und Verpackung). Hieraus erklärt sich, dass der Anteil des Fremdpersonals in Betrieben der Fleischindustrie vielfach bei über 50 Prozent liegt. Aus Erfahrungen der zuständigen Arbeitsschutzkontrollbehörden in Nordrhein-Westfalen ist bekannt, dass in manchen Unternehmen in diesen Kernbereichen bis zu 100 Prozent Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer eingesetzt werden. Dabei kommen pro Produktionsstandort bis zu 30 verschiedene Werkvertragsunternehmen zum Einsatz, die einfach und schnell austauschbar sind. Selbst die Unternehmen, die die „Selbstverpflichtung für attraktivere Arbeitsbedingungen“ unterschrieben und sich damit unter anderem dazu verpflichtet haben, den Anteil der Stammbesetzung zu erhöhen, setzten nach eigener Aussage im Jahr 2018 - über alle Unternehmensbereiche/ Tätigkeiten hinweg - zu 53 Prozent Fremdpersonal ein (Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft, 2019, S. 4). Bei der zuständigen Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe sind 428 Unternehmen gemeldet, die branchenspezifische Dienstleistungen für die Fleischwirtschaft ausführen. Bei diesen Dienstleistern waren jahresdurchschnittlich im Jahr 2019 über 48 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Vollzeitäquivalente) beschäftigt.

Das Ausmaß, in dem Werkverträge zum Einsatz kommen, zeigt, dass Unternehmen der Fleischindustrie Werkverträge nicht schließen, um Belastungsspitzen abzufedern oder um Spezialwissen zu nutzen, das im eigenen Unternehmen nicht vorhanden ist. Vielmehr verfolgen Unternehmen mit dem Einsatz des Fremdpersonals ihren Betriebszweck, den des Schlachtens, Zerlegens und/ oder Fleischverarbeitung. Daher ist der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern regelmäßig auf Dauer angelegt. Dies gilt nicht notwendigerweise im Hinblick auf den einzelnen Beschäftigten, aber auf den Einsatz von Beschäftigten im Rahmen von Werkverträgen.

Schließlich zeichnet sich der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und Werkvertragsarbeitnehmern in der Fleischindustrie dadurch aus, dass sie in den Fleischbetrieben selbst eingesetzt werden und dort vielfach mit den Produktionsmitteln des jeweiligen Fleischbetriebs arbeiten, beispielsweise den Sägen zum Zerteilen der Tiere, den Fließbändern etc.

Der Anteil der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter an den Beschäftigten in Betrieben, die die oben genannte Selbstverpflichtung unterschrieben haben, lag in den letzten Jahren nach deren eigener Aussage mit ca. 5 bis 10 Prozent deutlich über dem Anteil der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter an der Gesamtbeschäftigung. Im Jahresdurchschnitt 2019 liegt ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung bei 2,3 Prozent (Quelle: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Entwicklungen in der Zeitarbeit, Juli 2020, Bundesagentur für Arbeit). Der konstant über dem Durchschnitt der Gesamtbeschäftigung liegende Anteil an Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern deutet darauf hin, dass die Arbeitnehmerüberlassung - entgegen ihrer zentralen Funktion - ebenfalls nicht nur zur Abdeckung von Auftragsspitzen und kurzfristigen Personalbedarfen eingesetzt wird. Es wäre zudem eine erhebliche Steigerung des Anteils der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter zu erwarten, wenn in der Fleischindustrie ausschließlich keine Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer mehr eingesetzt werden dürften (vgl. Deinert, Kurzgutachten, Womit kann begründet werden, dass Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung nur in der Fleischindustrie verboten werden können? Juli 2020, Seite 18). Die Erfahrung zeigt, dass in der Vergangenheit Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge in der Praxis trotz aller rechtlicher Unterschiede ähnlich eingesetzt wurden.

b) Erkenntnisse aus Kontrollen

Prüfungen in der Fleischwirtschaft haben gezeigt, dass arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Regelungen in hohem Maße nicht beachtet werden. Die Masseninfektionen in großen fleischverarbeitenden Betrieben mit dem Virus SARS-CoV-19 haben die Missstände besonders deutlich gemacht. Insofern wirkt die Covid-19-Pandemie wie ein Brennglas, unter dem Probleme sichtbar werden. Sie zeigt, wie aus den unzureichenden Lebens- und Arbeitsbedingungen eine erhebliche Gefährdung nicht nur für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Fleischindustrie, sondern auch für die Öffentlichkeit resultieren kann.

Sowohl die Finanzkontrolle Schwarzarbeit als auch die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden führen Prüfungen in der Fleischwirtschaft durch. Im Rahmen ihres Präventionsauftrags nach dem SGB VII überwachen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

darüber hinaus die Unfallversicherungsträger die Durchführung der Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren. Defizite können – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – sowohl von den Arbeitsschutzbehörden als auch von den Unfallversicherungsträgern beanstandet und geahndet werden.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat festgestellt, dass umso mehr Subunternehmen eingesetzt werden, je größer ein Betrieb ist. In Fleischindustriebetrieben werden ganze Teilbereiche der Produktion, wie beispielsweise die Schlachtung, als isolierter Arbeitsschritt an unterschiedliche Subunternehmen, teilweise auch in Subunternehmerketten, vergeben. Die Anzahl der im Rahmen von Werkverträgen eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer variiert dabei von Betrieb zu Betrieb. So hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit beispielsweise in einem größeren Unternehmen festgestellt, dass rund drei Viertel der dort über 1 800 Tätigen Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer waren und die Hauptproduktionskette (Schlachtung, Zerlegung, etc.) übernehmen. Demgegenüber werden die Betriebsführung, der An- und Verkauf, Technik, Qualitätssicherung, Endkontrollen und die Verwaltung regelmäßig durch betriebseigenes Personal wahrgenommen. In manchen Fällen werden zusätzlich zu den Werkvertragsarbeitnehmern Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer eingesetzt. So hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in einem Fall festgestellt, dass ausschließlich Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter die Tiere schlachteten, wohingegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Werkvertragsunternehmens die gesamte übrige Produktion einschließlich der Zerteilung und Kommissionierung übernahmen. Auch hier wurde das betriebseigene Personal lediglich in der Geschäftsleitung, zur Überwachung und in der Logistik eingesetzt.

Nach Darstellung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit hängen die Arbeitsabläufe wesentlich von den räumlichen Gegebenheiten und der technischen Ausstattung des jeweiligen Fleischbetriebs ab. Der Umfang der von den Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern zu leistenden Arbeit wird in weiten Teilen davon bestimmt, wann und in welcher Menge Tiere zur Schlachtung angeliefert werden. Damit richten sich die Tätigkeiten der Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern häufig tages- bis stundenaktuell nach den Kundenaufträgen des Fleischbetriebs. Der Fleischbetrieb schließt mit dem bzw. den Werkvertragsunternehmen in der Regel einen Rahmenwerkvertrag, der später entsprechend den Produktionsaufträgen des Fleischindustriebetriebs durch nachfolgende Einzelwerkverträge konkretisiert werden soll. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Werkvertragsunternehmen in derartigen Fleischindustriebetrieben nur in eingeschränkter Form Aufträge eigenverantwortlich abarbeiten können. Nach Einschätzung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit dürfte die konkrete Umsetzung der Verträge oftmals in Richtung verdeckte Arbeitnehmerüberlassung tendieren. Die Gründe hierfür sind, dass das Fremdpersonal weitgehend in den Arbeitsablauf des Fleischbetriebs eingegliedert ist. Die verdeckte Arbeitnehmerüberlassung lässt sich nur schwer gerichtlich nachweisen, weil viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterschiedlicher Arbeitgeber im Fleischbetrieb zusammenarbeiten und so die Abläufe und Vorgaben bei der tatsächlichen Zusammenarbeit nur schwer aufgeklärt werden können. Erfahrungsgemäß ist illegale Arbeitnehmerüberlassung vornehmlich in Branchen, in denen Arbeitnehmer leicht austauschbar sind, anzutreffen. Hierzu zählt auch die Schlachtung und Fleischverarbeitung. In der Vergangenheit wurde die Fleischverarbeitung als ein sektoraler Schwerpunkt der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ausgemacht (Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG -, BT-Drs. 14/4220, S. 22).

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat in den Jahren 2016 bis 2019 weit über 1 000 Arbeitgeberprüfungen im Bereich der Fleischwirtschaft durchgeführt. Als Folge dieser Prüfungen wurden gut 450 Ordnungswidrigkeitenverfahren (beispielsweise wegen unerlaubter Ausländerbeschäftigung, illegaler Arbeitnehmerüberlassung oder Mindestlohnverstößen) und über 1 000 Strafverfahren eingeleitet (unter anderem wegen Vorenthaltens von Sozialversicherungsbeiträgen).

Insgesamt wurde deutlich, dass vor allem bei Beschäftigten von Subunternehmen rechtliche Vorgaben nicht eingehalten werden. Es zeigte sich, dass gerade die Subunternehmerketten teilweise zusätzlich verknüpft mit dem Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitnehmern die Kontrolle und damit auch die Durchsetzung bestehender Rechte massiv beeinträchtigt.

Insbesondere wegen der starken Einbindung der Werkvertragsunternehmen in die vom Fleischunternehmen bestimmte Produktionsumgebung ist die Abgrenzung von Werkverträgen und (verdeckter) Arbeitnehmerüberlassung oft schwierig. Die rechtliche Bewertung erfordert nicht nur die Prüfung der Vertragsunterlagen, sondern auch die Prüfung der tatsächlichen Durchführung des Vertrags. Weicht die vertraglich vereinbarte Vertragsge-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

staltung von der tatsächlichen Durchführung ab, kommt es nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs auf die tatsächliche Durchführung des Vertrags an. Diese im Rahmen der Prüfung vor Ort zu beobachten und festzustellen, stellt sich für die Kontrollbehörden als sehr schwierig dar, da die Kontrollierten insoweit auf die Kontrolle reagieren können.

Große Beachtung in der Öffentlichkeit hat die Schwerpunktprüfung „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“ der Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen gefunden, die von Juli bis September 2019 durchgeführt wurde. Der Abschlussbericht der Prüfung „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“ ist unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/191220_abschlussbericht_fleischindustrie_druckdatei.pdf einsehbar. Im Rahmen dieser Schwerpunktprüfung wurden 30 Großbetriebe mit über 90 Werkvertragsunternehmen und die Arbeitsplätze von 17 000 Beschäftigten überprüft. Auch hier wurde festgestellt, dass es sich bei den in den Betrieben arbeitenden Werkvertragsarbeitnehmern vorwiegend um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Rumänien, Bulgarien, Ungarn sowie Polen handelt.

Insgesamt wurden im Rahmen dieser Schwerpunktprüfung rund 8 800 Rechtsverstöße festgestellt, davon alleine rund 5 900 Verstöße gegen das Arbeitszeitrecht. In 85 Prozent der überprüften Betriebe wurden teils gravierende Arbeitsschutzmängel festgestellt. Bei den Verstößen im Bereich des Arbeitszeitrechts wurde unter anderem festgestellt, dass Beschäftigte über 16 Stunden an einem Arbeitstag gearbeitet haben, keine Pausen machten oder die vorgeschriebenen Ruhezeiten nicht einhielten. Weitere Verstöße wurden im Bereich der arbeitsmedizinischen Vorsorge festgestellt. So fehlten in knapp 2 500 Fällen arbeitsmedizinische Vorsorgen (unter anderem im Hinblick auf dauerhafte Schädigungen der Haut wegen des feuchten Arbeitsumfelds oder im Hinblick auf irreversible Hörschäden wegen Arbeit in Lärmbereichen). In knapp 300 Fällen wurden technische Arbeitsschutzmängel festgestellt (zum Beispiel fehlende Schutzeinrichtungen, zugestellte Fluchtwege) und in über 100 Fällen Mängel in der Organisation des technischen Arbeitsschutzes (beispielsweise fehlende Unterweisungen). Außerdem hat die Schwerpunktprüfung Verdachtsmomente im Hinblick auf Verstöße gegen das am 25. Juli 2017 in Kraft getretene Gesetz zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) wie auch gegen das Mindestlohngesetz ergeben. So wurden Fälle festgestellt, in welchen Lohn für persönliche Schutzausrüstung, für Miete oder für Fahrservice einbehalten wurde. Außerdem gab es Fälle der Lohnkürzung wegen Fehlverhaltens.

Die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Zuge der nach dem Infektionsschutzgesetz in Pandemiezeiten bestehenden besonderen Vollzugsmöglichkeiten auch die Unterkünfte von Beschäftigten bei Werkvertragsfirmen in der Fleischwirtschaft überprüft. In ganz Nordrhein-Westfalen wurden ca. 650 Unterkünfte (Sammelunterkünfte, Werkswohnungen, Gemeinschaftsunterkünfte) mit mehr als 5 300 Personen überprüft (Stichtag: 29. Mai 2020). Dabei wurden insgesamt über 1 863 mittlere und gravierende Beanstandungen festgestellt. Die Bandbreite der Beanstandungen beginnt bei fehlenden einfachen Hygienemaßnahmen, wie fehlendem Desinfektionsmittel oder fehlenden Reinigungsplänen in Kombination mit Überbelegungen. In extremen Fällen sind Schimmelpilzbefall, Einsturzgefahr, undichte Dächer, katastrophale Sanitäreinrichtungen, Ungezieferbefall und Brandschutzmängel festgestellt worden. Vier Wohnungen mussten aufgrund von erheblichen Baumängeln sowie Gesundheitsgefahren geräumt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Rahmen der Kontrollen zahlreiche Verstöße ermittelt wurden und hierdurch die zahlreichen Hinweise auf unzureichende Arbeitsbedingungen bestätigt wurden.

c) Besondere Schutzwürdigkeit der ausländischen Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer sowie der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter

Die meist aus dem Ausland stammenden Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer sind besonders schutzbedürftig. Aufgrund vorliegender Sprachbarrieren sind die Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer auf Hilfe angewiesen. Durch die Verknüpfung von Arbeitsverträgen (sowie durch deren Befristung) mit Mietverträgen sowie der täglichen Arbeitseinteilung besteht den zuständigen Prüfbehörden zufolge eine starke Abhängigkeit von den Werkvertragsunternehmen. Teilweise wird gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Identität ihrer Vertragsarbeitgeber verschleiert, indem sich die Arbeitgeber beim Vertragsschluss von Dritten vertreten lassen und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Ausfertigungen der Arbeitsverträge vorenthalten werden. Die Durchsetzung von Rechten und Ansprüchen wird dadurch erheblich erschwert. Durch den

4. Weitere Gesetze

Im Arbeitszeitgesetz (ArbZG) sind die Höchstbeträge der Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten seit Inkrafttreten des Gesetzes mit Ausnahme der Umstellung von Deutscher Mark auf Euro nicht erhöht worden. Die Bußgelder haben daher im Zeitverlauf ihre vorbeugende beziehungsweise lenkende Wirkung zum Teil eingebüßt. Entsprechendes gilt auch für den seit 1997 mit Ausnahme der Euro-Umstellung unveränderten Bußgeldrahmen des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) sowie für den Höchstbetrag der Bußgelder im ArbSchG.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit der Einführung einer Mindestbesichtigungsquote wird eine untere Grenze für das aktive oder anlassbezogene Aufsuchen der Betriebe durch die zuständigen Arbeitsschutzbehörden festgelegt. Mittelbar wird damit zugleich ein Beitrag zur Stabilisierung der im Arbeitsschutz eingesetzten personellen Ressourcen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsschutzsystems insgesamt geleistet. Ein Übergangszeitraum bis zum Jahr 2026 schützt die Länder vor einer administrativen und finanziellen Überforderung und trägt dafür Sorge, dass anknüpfend an die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Ländern eine angemessene Vorbereitungszeit zur Umsetzung der Mindestbesichtigungsquote besteht.

Das Ausrichten des Vollzugs an einer Mindestbesichtigungsquote erfordert dringlich, die zur Verfügung stehenden begrenzten Personalressourcen der Arbeitsschutzbehörden möglichst effizient einzusetzen. Die zu besichtigenden Betriebe sollen deshalb priorisiert nach dem zu erwartenden betrieblichen Gefährdungspotenzial ausgewählt werden.

Außerdem soll in das ArbSchG eine Verordnungsermächtigung aufgenommen werden, um in epidemischen Lagen von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 des Infektionsschutzgesetzes, bundeseinheitliche besondere Arbeitsschutzanforderungen durch Rechtsverordnung festzuschreiben.

Unter anderem bei Werkvertragskonstellationen sollen die Arbeitsschutzbehörden die Befugnis erhalten, eine schriftliche Arbeitsschutzvereinbarung zu verlangen, in der sich Auftraggeber und Werkvertragsunternehmer entlang der Gefährdungsbeurteilung auf die notwendigen Arbeitsschutzmaßnahmen verständigen und die Verantwortlichkeiten festlegen. Diese Regelung soll dazu beitragen, in der Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber zu verlässlichen Absprachen und einer transparenten Zuordnung der jeweiligen Verantwortlichkeiten zu kommen. Darauf sollen die Arbeitsschutzbehörden gezielt hinwirken können.

Die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) soll den Bund in die Lage versetzen, das Aufsichtshandeln der Länder auf der Basis einer belastbaren und zuverlässigen Erkenntnisgrundlage zielgenauer zu bewerten. Zu diesem Zweck sollen die Umsetzung der Mindestbesichtigungsquote in den Ländern kontinuierlich begleitet, Fortschritte ausgewertet und erreichte Zielstände ermittelt werden. Derzeit besteht keine hinreichende Transparenz zum Aufsichtshandeln in den Ländern. Die Datenlieferung aus den Ländern beispielsweise zur Anzahl der Aufsichtsbeamten und Aufsichtsbeamtinnen ist nicht ausreichend transparent und ergibt ein unvollständiges Bild. Ein länderübergreifendes und wirkungsorientiertes Monitoring findet bislang nicht in erforderlichem Maße statt. Durch eine Neuausrichtung und Bündelung entsprechender Aufgaben in einer innerhalb der BAuA neu einzurichtenden Bundesfachstelle soll ein Kompetenz- und Ressourcengewinn erreicht werden. Ziel ist dabei vor allem, das länderübergreifende und wirkungsorientierte Monitoring zur sachgerechten Ausführung der Aufsicht der Bundesregierung zu ermöglichen. Daneben soll die gegenüber dem Parlament bestehende jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie die Erfüllung von Unterrichtspflichten aus internationalen Übereinkommen oder EU-Rechtsakten zukünftig zielgenauer erfüllt werden können.

Zur Unterstützung des BMAS soll im ArbSchG ein Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit verankert werden, der übergreifende Aufgaben wahrnimmt und das ArbSchG konkretisiert, sofern Arbeitsschutzverordnungen keine spezielle Regelung enthalten.

Für die Fleischindustrie sieht der Gesetzentwurf zur Umsetzung der vom Bundeskabinett am 20. Mai 2020 beschlossenen Eckpunkte „Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft“ vor, dass ab dem 1. Januar 2021 im Bereich des Kerngeschäfts, also der Schlachtung, der Zerlegung und der Fleischverarbeitung, kein Fremdpersonal

mehr eingesetzt werden darf. Der Einsatz von Werkvertrags- und Leiharbeitnehmern ist damit künftig in diesem Bereich nicht mehr zulässig. Für Verstöße gegen dieses Verbot sind im GSA Fleisch entsprechende Bußgeldtatbestände vorgesehen. Handwerksbetriebe, die im Bereich der Schlachtung, Zerlegung oder Fleischverarbeitung tätig sind, sind von dem Verbot ausgenommen, da die Prüfungen der Kontrollbehörden keine Hinweise darauf enthalten, dass in Handwerksbetrieben vergleichbare Missstände vorherrschen wie in weiten Teilen der Fleischindustrie. Zudem soll im Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft das Formerfordernis zur Aufzeichnung der Arbeitszeit konkretisiert werden. Diese soll für die Fleischindustrie künftig elektronisch erfolgen.

Durch die Aufnahme der Definition von Gemeinschaftsunterkünften und zugehöriger Bestimmungen in der ArbStättV wird die Möglichkeit geschaffen, an die Unterbringung von Beschäftigten in Form von Gemeinschaftsunterkünften - auch solcher außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle - branchenübergreifend Mindestanforderungen zu stellen, unabhängig davon, ob diese durch den Arbeitgeber oder auf dessen Veranlassung durch Dritte entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch wird auch die Möglichkeit geschaffen, die Mindestanforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle durch die zuständigen Landesbehörden zu überprüfen und durchzusetzen.

Zudem wird der Arbeitgeber verpflichtet, den Beschäftigten angemessene Gemeinschaftsunterkünfte bereitzustellen, wenn im Zusammenhang mit der Anwerbung oder Entsendung zur zeitlich befristeten Erbringung einer vertraglich geschuldeten Arbeitsleistung die Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften in Aussicht gestellt wurde und zu erwarten ist, dass der Beschäftigte die Verpflichtung zur Erbringung seiner Arbeitsleistung anderenfalls nicht eingegangen wäre. Er wird zur Sicherstellung der Angemessenheit der Unterkünfte auch dann verpflichtet, wenn die Gemeinschaftsunterkünfte auf Veranlassung des Arbeitgebers durch Dritte zur Verfügung gestellt werden.

Ergänzend wird eine Dokumentationspflicht für Gemeinschaftsunterkünfte eingeführt, um die Überwachungs- und Beratungstätigkeit der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden, der Unfallversicherungsträger sowie weiterer für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden zu unterstützen.

Darüber hinaus sollen die Bußgeldrahmen des ArbZG, ArbSchG und des JArbSchG aktualisiert und angeglichen werden.

III. Alternativen

In Bezug auf das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal wäre das Abstellen alleine auf verstärkte Kontrollen - anstelle des Verbots, Fremdpersonal im Bereich des Schlachtens, der Zerlegung und weiteren Fleischverarbeitung einzusetzen -, kein vergleichbar effektives Vorgehen. So haben auch die verstärkten Arbeitgeberprüfungen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und andere Behörden zu keiner signifikanten Verbesserung der Arbeitsbedingungen geführt, wie auch die Schwerpunktprüfung des Landes Nordrhein-Westfalen zeigt. Vielmehr verharrt das etablierte System des Fremdpersonaleinsatzes in der Fleischindustrie trotz spezifischer Kontrollen unter an Einzelproblemen ansetzender korrigierender Gesetzgebung in einem Zustand zahlreicher und systematischer Rechtsverstöße zum Nachteil der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Daher ist - neben den Kontrollen - ein Regelwerk erforderlich, das für Transparenz im Hinblick auf Zuständig- und damit auch auf Verantwortlichkeiten im zentralen Unternehmensbereich des Schlachtens und Verarbeitens von Fleisch sorgt. Dieses Regelwerk ist wiederum die Grundlage für effektive Kontrollen in diesem Bereich.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund steht nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht einschließlich des Arbeitsschutzes zu. Diese Regelungskompetenz erstreckt sich auch auf vollzugsleitende Rahmenvorgaben zur Kontrolldichte im Arbeitsschutz. Die Änderungen betreffen einen bereits bundesgesetzlich geregelten Bereich, in dem weiterhin das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung besteht. In der Bundesrepublik Deutschland zeigen sich hinsichtlich der Vollzugsdichte im Arbeitsschutz erhebliche, sich im Zeitverlauf zum Teil verstärkende regionale Unterschiede mit rückläufigen Betriebsbesichtigungen. Mit der Einführung einer bundesweit einheitlichen Mindestbesichtigungsquote wird verhindert, dass sich das Ar-

beitsschutzgefüge weiter auseinanderentwickelt. Die unterschiedliche Aufsichtspraxis in den Ländern soll angeglichen und schrittweise einem einheitlichen Niveau angenähert werden. Dieses Ziel wäre nicht erreichbar, wenn die Länder jeweils eigene oder keine Regelungen erlassen würden. Die Festlegung einer Mindestbesichtigungsuntergrenze durch die Gesetzgebung der Länder würde zu einer Vielfalt unterschiedlicher Quoten mit der Folge einer Rechtszersplitterung führen. Ein im gesamtstaatlichen Interesse liegender einheitlicher Vollzug wäre nicht gewährleistet. Die Folge wäre eine Beibehaltung und Verfestigung unterschiedlicher Vollzugsdichten im Arbeitsschutz und die Gefahr eines Absinkens des insgesamt hohen Arbeitsschutzniveaus in der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb ist eine abweichungsfeste Ausgestaltung der Mindestbesichtigungsquote notwendig.

Die Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal im Bereich der Fleischindustrie ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) des Grundgesetzes. Danach ist der Bund unter anderem befugt, gewerberechtliche Regelungen zu treffen. Diese müssen notwendigerweise bundeseinheitlich gelten, um bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen für die Fleischindustrie zu gewährleisten und um eine einheitliche Grundlage für die Kontrolle der Regelungen zu schaffen. Eine bundeseinheitliche Regelung ist demnach auch erforderlich, Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes. Soweit das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal zugleich auch die öffentliche Gesundheit schützt, werden die Änderungen auch auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 (Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren) des Grundgesetzes gestützt.

Mit der Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen über die Führung eines Unternehmens der Fleischwirtschaft wird dem Zoll als einer Bundesbehörde mit eigenen Mittel- und Unterbehörden eine weitere Aufgabe übertragen. Dies macht in entsprechender Anwendung des Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes die Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

Nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1) tragen die Mitgliedstaaten insbesondere für eine angemessene Kontrolle und Überwachung der Betriebe Sorge.

Die Regelungen zur Einschränkung des Fremdpersonals in Betrieben der Fleischindustrie sind mit den unionsrechtlichen Grundfreiheiten, insbesondere mit der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV), der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) und der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV) ebenso vereinbar wie mit den sekundärrechtlichen Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt) sowie der Leiharbeitsrichtlinie (R 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit).

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal im zentralen Unternehmensbereich des Schlachtens und Verarbeitens von Fleisch wird ein höheres Maß an Transparenz im Hinblick auf Zuständigkeiten und damit auch auf Verantwortlichkeiten erzielt. Dies ermöglicht unter anderem eine einfachere und damit auch effektivere Kontrolle der Arbeitsbedingungen im Bereich der Fleischindustrie.

Die gleichen Wirkungen hat die in der Arbeitsstättenverordnung vorgenommene klare Zuordnung der Verantwortlichkeit hinsichtlich der Sicherstellung der Angemessenheit einer Unterkunft, wenn diese als Gemeinschaftsunterkunft auf Veranlassung des Arbeitgebers durch Dritte bereitgestellt wird. Darüber hinaus unterstützt die eingeführte Dokumentationspflicht im Falle von Gemeinschaftsunterkünften das Vollzugshandeln.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Änderungen des ArbSchG, des GSA Fleisch und der ArbStättV stehen im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Sie tragen zur Erreichung der Ziele im Bereich SDG 8 bei: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern. Für die Bundesregierung ist unter anderem das Ziel „Gute Arbeit für alle Gruppen am Arbeitsmarkt“ ein besonders wichtiges Anliegen. Dieses Ziel wird mit dem Gesetzentwurf verfolgt, in dem einerseits Regelungen geschaffen werden, die für bessere Arbeitsbedingungen der Beschäftigten sorgen, und andererseits der Gesetzentwurf der Verpflichtung zu einer effektiven Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsbedingungen Rechnung trägt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch das Gesetz entstehen im Einzelplan 08 im Haushaltsjahr des Inkrafttretens einmalige Ausgaben in Höhe von 43 500 Euro für notwendige IT-Umstellungen sowie zusätzliche Personalausgaben in Höhe von 1 285 000 Euro. In den Folgejahren ergeben sich jährlich insgesamt 2 569 000 Euro laufende Personalausgaben aufgrund der durch dieses Gesetz vorgegebenen Erweiterung der Aufgaben der Zollverwaltung.

Die einmaligen Ausgaben für die IT-Umstellungen in Höhe von 43 500 ergeben sich aus den für die Fremdunterstützung im Entwicklungsbereich und der Anpassung des in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit eingesetzten IT-Fachverfahrens nebst Schnittstellen angenommenen 29 Personentagen à 1 500 Euro.

Die Personalausgaben ergeben sich aus den Personalkosten für zusätzlich 25 Arbeitskräfte (AK) nebst Sachkostenpauschalen.

Von dem ermittelten Personalmehrbedarf entfallen auf die Fachaufgabe für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit 22 AK (7 mD / 15 gD). Dies führt zu jährlichen Personalmehrausgaben einschließlich Sachkostenpauschalen in Höhe von 2 287 000 Euro. Der Mehraufwand ist begründet durch den zusätzlichen Aufwand bei Personenbefragungen, Arbeitgeberprüfungen und Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit dem erweiterten Prüfauftrag der Zollverwaltung hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben der Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal, einschließlich der Ahndung der zahlreichen neuen Ordnungswidrigkeitstatbestände.

Für die Aufgabenerweiterung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit entstehen den Behörden der Zollverwaltung besondere Sachausgaben. Diese sind in den durchschnittlichen, für die Bundesverwaltung ermittelten, Sachkostenpauschalen nicht in ausreichender Höhe enthalten und aufgrund des spezifischen Aufgabenportfolios zusätzlich zu berücksichtigen; beispielsweise besondere Ausstattung im Vollzugsdienst, wie ballistische Schutzwesten, Schnittschutzhandschuhe und Einsatzmittel. Für diese Beschäftigten (8,5 AK) wird daher die erhöhte bereichsspezifische Sachkostenpauschale in Höhe von 42 780 Euro je AK angewendet. Für die übrigen betroffenen Bereiche wird die für die Bundesverwaltung ermittelte durchschnittliche Sachkostenpauschale in Höhe von 24 850 Euro je AK zugrunde gelegt.

Durch den fachlichen Personalmehrbedarf ergibt sich ein Personalmehrbedarf für Querschnittsaufgaben, wie Organisation, Personal, Haushalt, Aus- und Fortbildung sowie Service bei den Hauptzollämtern und der Generalzolldirektion von 3 AK (1,5 mD / 1,5 gD). Dieser führt unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Sachkostenpauschale zu jährlichen Personalmehrausgaben von 282 000 Euro.

Für den Einzelplan 11 des Bundeshaushalts ergeben sich durch die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle des höheren Dienstes im BMAS, um das Monitoring über das Aufsichtshandeln der Länder zu verbessern, Personalkosten in Höhe von rund 115 200 Euro jährlich.

Außerdem fallen für die Einrichtung der Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bei der BAuA und den Aufbau/Betrieb der Datenbank und Software-/Infrastruktur Ausgaben von rund 200 000 Euro im Jahr 2020 und knapp 1,6 Millionen Euro jährlich ab 2021 an. Davon entfallen 1,0 Millionen Euro auf den Aufbau und Betrieb der Datenbank- und Softwareinfrastruktur sowie rund 0,6 Mio. Euro für zusätzliches Personal bei der BAuA (3 Stellen h. D., 2 Stellen g. D.).

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Die Länder rechnen im Jahr 2026 mit einem sehr grob geschätzten, zusätzlich benötigten Personalbedarf von bundesweit insgesamt 630 Stellen auf Grund der Mindestprüfquote. Die Stellen im mittleren, gehobenen und höheren Dienst verursachen dabei voraussichtlich Kosten in Höhe von rund 37 Millionen Euro je Jahr ab 2026. Für den Aufbau des Personals fallen bereits in den Jahren zuvor Kosten an. Genauere Angaben über deren Höhe sind nicht möglich, da der Zielwert von fünf Prozent über die Jahre bis 2026 schrittweise erreicht werden kann und der Anpassungspfad von Land zu Land unterschiedlich sein dürfte.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Rechtsänderungen verursachen keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch Artikel 1 entsteht oder entfällt für die Wirtschaft kein quantifizierbarer jährlicher Erfüllungsaufwand. Insbesondere besteht für alle Konstellationen der Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber bereits eine Auskunftspflicht gegenüber den Arbeitsschutzbehörden. Ein möglicher Mehraufwand durch das behördliche Verlangen der Verschriftlichung ist ein nicht quantifizierbarer Erfüllungsaufwand in geringer Höhe.

Durch die in Artikel 2 vorgesehene elektronische Arbeitszeiterfassung dürfte ein einmaliger Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 295 000 Euro entstehen. Die Handwerkszählung 2017 des Statistischen Bundesamtes weist 454 Unternehmen mit mehr als 49 tätigen Personen aus, die von der Einführung eines elektronischen Zeiterfassungssystems potenziell betroffen sind. Es wird angenommen, dass 35 Prozent der Unternehmen bereits ein elektronisches Zeiterfassungssystem nutzen. Damit müssten rund 295 Unternehmen ein elektronisches Zeiterfassungssystem einführen. Es wird angenommen, dass ein solches System rund 1 000 Euro je Unternehmen kostet.

Möchte ein Fleischunternehmen weiter in gleichem Umfang tätig sein wie bislang, wird es erforderlich sein, die bisher in dem Unternehmen tätigen Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer wie auch die dort tätigen Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer durch bei dem Unternehmen unmittelbar beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu ersetzen. Es wird hierfür im Einzelfall von einmaligen Kosten in Höhe zwischen 12,83 und 19,25 Euro ausgegangen (mittleres Qualifikationsniveau, Zeitaufwand pro Fall 20 bis 30 Minuten). In der Fleischindustrie sind nach Angaben der zuständigen Berufsgenossenschaft und basierend auf der Selbstauskunft der Unternehmen, die die „Selbstverpflichtung für attraktivere Arbeitsbedingungen“ unterzeichnet haben, etwa 50 000 Personen als Fremdpersonal beschäftigt. In wie vielen Fällen es tatsächlich zu einem Arbeitsverhältnis mit Fleischunternehmen und damit zu Mehraufwand kommt, hängt von den unternehmerischen Entscheidungen im Einzelfall ab. Sollten 50 000 Mitarbeiter eingestellt werden, würden Kosten zwischen 641 500 Euro und 962 500 Euro entstehen.

Durch Artikel 3 können für Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland im Einzelfall Sachkosten in Verbindung mit der Unterbringung von Beschäftigten entstehen, die in der Einführung von Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle begründet sind. Es wird hierfür von einem rechnerischen jährlichen Mehraufwand von 3 Mio. Euro unter folgenden Annahmen ausgegangen: maximal jährliche Mehrkosten pro Person von 150 Euro für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die die Mindeststandards nicht erfüllen (erhöhter Platzbedarf von 5 qm/Person, erhöhte Ausstattungskosten pro Quadratmeter von 2,5 Euro/Person bei 500 betroffenen Unternehmen, die Maßnahmen ergreifen müssen, um die Mindestanforderungen für durchschnittlich 40 unterzubringenden Personen zu erfüllen).

Die Änderungen im Anhang 3.6 ArbStättV dienen der Klarstellung des Gewollten, ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht nicht.

Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland wird je Fall (einmalige Nutzung einer Gemeinschaftsunterkunft durch eine feste Gruppe von Beschäftigten eines Arbeitgebers im Zeitraum von 12 Monaten) ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 110 Euro im ersten Jahr sowie ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 42 Euro in den Folgejahren auf Grund von Informationspflichten für die für die Kontrolle der Unterkunftsbedingungen erforderlichen Aufzeichnungen angenommen. Bei einer Zahl von angenommenen 1 000 Unternehmen ergeben sich für den einmaligen Erfüllungsaufwand 110.000 Euro und für den jährlichen Aufwand 42.000 Euro.

Zur Berechnung des laufenden Erfüllungsaufwands für die Dokumentationspflicht nach Anhang 4.4, wurden entsprechende Prozessschritte bestimmt. Hierzu zählen unter anderem die Beschaffung und Überprüfung von Daten, die Bewertung von Gemeinschaftsunterkünften, die Bearbeitung und Aufbereitung von Daten sowie deren Aufbewahrung und Vernichtung. Für die Bearbeitung dieser Prozesskette wurde insgesamt ein Zeitanteil von 30 Minuten mit hohem Qualifikationsniveau bei durchschnittlichen Lohnkosten von 56,40 Euro pro Stunde und ein Zeitanteil von 38 Minuten mit mittlerem Qualifikationsniveau bei durchschnittlichen Lohnkosten von 22,10 Euro pro Stunde veranschlagt. Der auf diese Weise abgeschätzte laufende Erfüllungsaufwand in Höhe von 42 Euro je Fall wurde zudem, um den einmaligen Erfüllungsaufwand erweitert, um den erstmaligen Erfüllungsaufwand je Fall zu bestimmen. Als einmalige Kosten wurde ein Zeitzuschlag für die Einarbeitung in die nach der Neufassung des Anhang 4.4 zu beachtende Dokumentationspflicht, die Bewertung einer Gemeinschaftsunterkunft und für die Einrichtung entsprechender Prozessstrukturen im Unternehmen angenommen. Hierbei wurde ein Zeitanteil von 70 Minuten mit hohem Qualifikationsniveau veranschlagt, bei durchschnittlichen Lohnkosten von 56,40 Euro. In Summe wird somit ein erstmaliger Erfüllungsaufwand je Fall in Höhe von 110 Euro angesetzt.

4.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung gelten die Ausführungen unter 3. entsprechend.

5. Weitere Kosten

Für Werkvertrags- oder Verleihunternehmen, die bislang für Fleischindustriebetriebe im Bereich des Schlachtens und Verarbeitens von Fleisch tätig sind, wird dies künftig nicht mehr möglich sein. Es wird daher gegebenenfalls erforderlich sein, den Geschäftszweck dieses Unternehmens anderweitig auszurichten. Inwiefern hierdurch Mehrkosten entstehen, hängt auch hier wesentlich von den unternehmerischen Entscheidungen des einzelnen Unternehmens ab.

Soweit diese Kosten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umgewälzt werden, kann dies zu höheren Verbraucherpreisen in dem entsprechenden Segment führen. Ein signifikanter Anstieg der Verbraucherpreise insgesamt dürfte auf Grund des Gesetzentwurfs nicht zu erwarten sein.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Änderungsgesetz wurde auf seine Gleichstellungsrelevanz überprüft. Es ergaben sich keine Hinweise auf eine unterschiedliche Betroffenheit der Geschlechter. Die Regelungen beziehen sich in gleichem Maße auf Frauen und Männer. Es liegt weder eine mittelbar noch eine unmittelbare geschlechterbezogene Benachteiligung vor.

Auswirkungen des Änderungsgesetzes auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht gegeben.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Regelungen ist zur Aufgabenwahrnehmung eines dauerhaft effizienten Arbeitsschutzvollzugs nicht sinnvoll. Auch für die Bundesfachstelle bei der BAuA kommt eine Befristung nicht in Betracht. Die sachgerechte Erfüllung der Berichtspflicht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist kontinuierlich im Jahresabstand zu erfüllen. Dafür ist eine dauerhafte Etablierung der Bundesfachstelle notwendig.

Das BMAS wird im Jahr 2023 eine erste Zwischenauswertung der Kontrolldichte in den Ländern vornehmen. Zeitnah nach Ablauf des Übergangszeitraums im Jahr 2027 wird das BMAS prüfen, inwieweit das Ziel eines bundesweit nach einheitlichen Maßstäben erfolgenden Aufsichtshandelns in den Ländern erreicht werden konnte. Dabei soll insbesondere ausgewertet werden, ob der Zielwert der Mindestbesichtigungsquote flächendeckend umgesetzt wurde, gegebenenfalls Nachjustierungen notwendig oder Anpassungen beim Zielwert erforderlich sind.

Eine Befristung der Regelungen im Bereich der Fleischwirtschaft wäre nicht zweckdienlich. Vielmehr sind menschenwürdige Arbeitsbedingungen im Bereich der Fleischwirtschaft dauerhaft erforderlich. Inwiefern diese Regelungen zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen führen, werden die künftigen Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Arbeitsschutzbehörden der Länder zeigen.

Das BMAS wird zwei Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Regelung evaluieren, inwiefern die in § 2 Absatz 2 des GSA Fleisch genannte Anzahl von 49 tätigen Personen geeignet ist, das Fleischerhandwerk im Sinne dieses Gesetzes von den Regelungen der §§ 6 bis 6b auszunehmen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Arbeitsschutzgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Der Arbeitgeber kann verpflichtet werden, für bestimmte Beschäftigte angemessene Unterkünfte bereitzustellen, sofern dies aus Gründen von Sicherheit und Gesundheit oder der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist. In diesem Zusammenhang können auch Anforderungen an die Arbeitgeber hinsichtlich der Unterbringung gestellt werden. Die gilt insbesondere in Fällen, in denen Beschäftigte für die Arbeitsaufnahme auf die Bereitstellung von Unterkünften durch den Arbeitgeber angewiesen sind. Für diese Beschäftigten hat der Arbeitgeber besondere Fürsorgepflichten, um menschenwürdige Wohnverhältnisse und eine ausreichende Erholung bei der Unterbringung sicher zu stellen.

Zu Buchstabe b

Im Fall einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, kann die Rechtsverordnung nach § 18 Absatz 1 ArbSchG auch ohne Zustimmung des Bundesrates und durch das BMAS erlassen werden, weil im Rahmen dieser Lage unaufschiebbar und zeitnah bundesweit einheitlich gehandelt werden muss. Die nach dem ArbSchG Verpflichteten müssen wissen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung ihrer jeweiligen Pflichten zu erfüllen haben. Die Einleitung geeigneter Abwehrmaßnahmen ist zwar staatliche Aufgabe des Bevölkerungsschutzes. Auf betrieblicher Ebene ist die von den staatlichen Stellen ermittelte Infektionsgefährdung zugleich aber auch eine Gefährdung für die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten (betriebliche Pandemieplanung).

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Die im Aufsichtshandeln vielfach heute bereits geübte Praxis, zu besichtigende Betriebe nach Art und Ausmaß ihres betrieblichen Gefährdungspotenzials zu priorisieren, wird gesetzlich klargestellt. Dies dient einem möglichst effizienten Einsatz der knappen Personalressourcen in den Arbeitsschutzbehörden.

Zu Buchstabe b

§ 21 Absatz 1a regelt die Einführung einer bundesweiten Mindestbesichtigungsquote für die staatlichen Aufsichtsbehörden im Arbeitsschutz unter Ausschluss abweichenden Landesrechts. Die Quote beträgt fünf Prozent und bezieht sich auf die im jeweiligen Land vorhandenen Betriebe. Ein Unterschreiten der Quote bleibt für einen Übergangszeitraum bis 2026 zulässig, wenn gewährleistet ist, dass die Zahl der zu besichtigenden Betriebe während dieses Zeitraums schrittweise an den Zielwert herangeführt wird. Länder mit einer bereits heute über dem Zielwert liegenden Betriebsbesichtigungsquote sind gehalten, das erreichte Kontrollniveau beizubehalten. Ab dem 1. Januar 2026 ist die bundesweite Mindestbesichtigungsquote verbindlich.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Mit der Befugnis, eine schriftliche Arbeitsschutzvereinbarung verlangen zu können, werden diesbezügliche Absprachen mehrerer Arbeitgeber über erforderliche Arbeitsschutzmaßnahmen und deren verantwortliche Umsetzung zusätzlich abgesichert. Dies ist ein Beitrag zur Rechtssicherheit und Transparenz der jeweiligen Verantwortungszuordnung bei der Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber und erleichtert effizientes Aufsichtshandeln.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Buchstabe b

Die Änderungen stellen klar, dass sich die Schutzrechte des Artikel 13 des Grundgesetzes auf alle Bewohner und Nutzungsberechtigten von Wohnungen, in denen sich Arbeitsstätten befinden, erstrecken. Gesetzlich geregelt wird auch, dass ein Betreten ohne Einverständnis der Berechtigten nur dann zulässig ist, wenn es zur Verfolgung der im Gesetzestext genannten Zwecke erforderlich ist.

Zu Nummer 4**Zu Buchstabe a**

Ergänzung der Überschrift zur Klarstellung der Inhalte von § 23.

Zu Buchstabe b

In § 23 Absatz 3 wird das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleisch-wirtschaft aufgenommen. Die Änderung stellt sicher, dass die nach § 21 zuständigen Behörden, die für die Verfolgung und Ahndung der Verstöße nach dem Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft zuständigen Behörden über konkrete Anhaltspunkte für Verstöße unterrichten. Diese Erweiterung des Katalogs in § 23 Absatz 3 dient insbesondere der weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsschutzbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und trägt zur Erreichung der Ziele des Artikels 2 bei, indem die Arbeitsschutzbehörden die Behörden der Zollverwaltung unter anderem über Verstöße im Zusammenhang mit dem Einsatz von Fremdpersonal entgegen § 6a des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft unterrichten

Zu Buchstabe c

§ 23 Absatz 5 bestimmt die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bei der BAuA und regelt die Grundzüge ihrer Aufgabenwahrnehmung. Eine abschließende Aufgabenzuweisung ist nicht vorgesehen. Sofern Arbeitsweise und Verfahren der Bundesfachstelle näher festgelegt werden müssen, soll das im Errichtungserlass der BAuA erfolgen. Dem BMAS wird in der Vorschrift ein entsprechendes Recht eingeräumt.

Zu Nummer 5

Über § 24a wird ein Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit eingerichtet und im ArbSchG verankert. Aufbau, Inhalt und Formulierung der Regelungen orientieren sich an den Ausschussparagrafen und den Festlegungen zur Rechtswirkung von staatlichen Regeln in den Arbeitsschutzverordnungen nach § 18 Absatz 2 Nummer 5 des ArbSchG und § 9 Absatz 4, § 30 des Mutterschutzgesetzes für den Ausschuss für Mutterschutz. Der Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist notwendig, weil die Arbeitsschutzverordnungen nur einen Teil der allgemeinen Vorgaben des ArbSchG abdecken und außerdem auf ihren jeweiligen Bereich beschränkt sind. Der neue Ausschuss soll übergreifende Aufgaben wahrnehmen und das ArbSchG konkretisieren, sofern Arbeitsschutzverordnungen keine spezielle Regelung enthalten. Nur auf diese Weise kann eine umfassende Beratung des BMAS zu allen Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sichergestellt, ein abgestimmtes staatliches Regelwerk und damit im Ergebnis ein optimaler Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten erreicht werden. Das hat nicht zuletzt auch die Covid-19-Pandemie gezeigt. Auf gesetzlich bisher nicht fixierte Instrumente wie den Steuerkreis der Arbeitsschutzausschüsse beim BMAS und den SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstab kann dann verzichtet werden. Die staatlichen Regeln entfalten wie bisher die sogenannte Vermutungswirkung. Bei Einhaltung der Regeln kann der Arbeitgeber davon ausgehen, dass die konkretisierten Anforderungen erfüllt sind. Wählt der Arbeitgeber eine andere Lösung, muss er damit mindestens die gleiche Sicherheit und den gleichen Gesundheitsschutz für die Beschäftigten erreichen.

Zu Nummer 6

Die Änderung steht im Zusammenhang mit Artikeln 5 und 6. Die Höchstbeträge der Bußgeldrahmen im ArbSchG, ArbZG und JArbSchG werden angeglichen. Durch die Regelung erfolgt eine Anhebung des Bußgeldrahmens in § 25 ArbSchG von derzeit 25 000 Euro auf dann 30 000 Euro. Die Harmonisierung der Bußgeldtatbestände schafft einen Gleichklang der möglichen Bußgeldhöhe in diesen Arbeitsschutzgesetzen. Sowohl die generalpräventive Wirkung in Bezug auf Arbeitsschutzverstöße als auch die Möglichkeit für den Vollzug, Bußgelder zu

verhängen, wird damit vereinheitlicht. Allgemeiner Arbeitsschutz, Jugendarbeitsschutz und sozialer Arbeitsschutz erhalten damit einen einheitlichen Sanktionsrahmen, denn Verstöße gegen die grundlegenden Vorschriften im Arbeitsschutzgesetz sollten nicht geringer geahndet werden, als Verstöße gegen Vorschriften in den besonderen Arbeitsschutzgesetzen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft)

Zu Nummer 1

Der Wortlaut wird entsprechend der erweiterten Zielsetzung des GSA Fleisch um die Ziele des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ergänzt. Geschützt werden soll neben der Gesundheit der in der Fleischwirtschaft tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch die öffentliche Gesundheit.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Der Geltungsbereich des GSA Fleisch umfasst nach § 2 Absatz 1 grundsätzlich weiterhin alle Betriebe der Fleischwirtschaft im Sinne von § 6 Nummer 9 Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

Zu Buchstabe b

Die Regelungen bezüglich der modifizierten Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung (§ 6) sowie der Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal (§ 6a) finden nach § 2 Absatz 2 auf das Fleischerhandwerk keine Anwendung. Zum Fleischerhandwerk im Sinne dieses Gesetzes gehören nach Satz 2 Nummer 1 nur Unternehmer (§ 14 BGB) der Fleischwirtschaft, die ihre Tätigkeiten nach § 1 Absatz 2 der Handwerksordnung handwerksmäßig betreiben, in die Handwerksrolle des zulassungspflichtigen Handwerks oder in das Verzeichnis des zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes eingetragen sind. Ausgehend von den tatsächlichen Gegebenheiten der Branche, setzt die Zugehörigkeit zum Fleischerhandwerk im Sinne des GSA Fleisch weiterhin voraus, dass die Unternehmer in der Regel nicht mehr als 49 Personen tätig werden lassen.

Der Begriff des Unternehmers in Satz 2 wird in § 14 BGB definiert. Unternehmer kann demnach eine natürliche oder juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft sein. Sofern juristische Personen oder rechtsfähige Personengesellschaften nicht selbst in der Handwerksrolle in dem Verzeichnis des zulassungsfreien Handwerks oder in dem Verzeichnis des handwerkähnlichem Gewerbes eingetragen sind, gehören sie gemäß Satz 2 Nummer 2 zum Fleischerhandwerk, wenn ihre Mitglieder oder Gesellschafter ausschließlich Unternehmer im Sinne des Satzes 2 Nummer 1 sind.

Maßgeblich für die Berechnung des Schwellenwertes sind nicht nur die in Arbeitsverhältnissen zu den Unternehmern oder deren Unternehmen stehenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Berücksichtigt werden auch die bei Nachunternehmern tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sowie Selbstständige (Satz 3).

Die gewählte Anzahl von bis zu 49 tätigen Personen orientiert sich zum einen an der Empfehlung der EU-Kommission für die Definition kleiner Unternehmen (Empfehlung 2003/361/EG) mit bis zu 49 Arbeitnehmerinnen und Unternehmern. Zum anderen zeigen für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschlägige Umsatzzahlen, dass die gewählte Größe geeignet ist, handwerkliche Unternehmen von faktisch industriellen Unternehmen abzugrenzen. Laut Handwerkszählung lag der Umsatz in Unternehmen mit einer Größe von bis zu 49 tätigen Personen 2017 durchschnittlich zwischen 68 722 und 89.799 Euro pro Jahr. Bei Unternehmen mit 50 und mehr tätigen Personen betrug der Umsatz je tätiger Person im Durchschnitt 210.701 Euro pro Jahr. Es ist davon auszugehen, dass solche Umsatzzahlen nur mit einer industriellen Arbeitsorganisation und industriellen Produktionsbedingungen zu erwirtschaften sind. Von den laut Handwerkszählung 2017 9.504 Unternehmen trifft dies auf 454 zu.

Die zu berücksichtigenden Personen müssen bei den Unternehmern (Satz 2 Nummer 1) beziehungsweise deren Unternehmen (Satz 2 Nummer 2) in der Regel tätig werden. Berücksichtigt werden daher Personen, die dort ausgehend von den üblichen Verhältnissen nicht nur kurzzeitig tätig werden. Personen, die zur Deckung eines saisonalen personellen Mehrbedarfs tätig werden, bleiben dagegen unberücksichtigt. Die Feststellung der Zahl der in

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Regel tätigen Personen berücksichtigt die Umstände des jeweiligen Unternehmens unter Einbeziehung des Zwecks der Ausnahme.

Das Fleischerhandwerk ist wegen der handwerkstypischen Arbeitsweise, der vergleichsweise geringen Zahl der dort tätigen Personen sowie der transparenteren Organisationsstrukturen weniger anfällig für die beschriebenen Missstände in der Fleischwirtschaft. Auch lassen Prüfungen der Behörden der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) und der zuständigen Landesbehörden im Bereich des Fleischerhandwerks einen deutlich weniger verbreiteten Einsatz von Werkverträgen bzw. Arbeitnehmerüberlassung erkennen. Angesichts ihrer geringen Größe können Unternehmer des Fleischerhandwerks vorübergehenden personellen Engpässen im Vergleich zur Fleischindustrie nur sehr eingeschränkt mit Anpassungen ihrer Betriebsorganisation oder dem Vorhalten einer Personalreserve begegnen. Vor dem Hintergrund der geringen Missbrauchsanfälligkeit des Fleischerhandwerks erscheint es vertretbar, den Unternehmern weiterhin den Einsatz von Fremdpersonal auch im Bereich der Schlachtung und Fleischverarbeitung zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der geringen Missbrauchsanfälligkeit bleibt das Fleischerhandwerk auch von der Pflicht zur elektronischen Arbeitszeitaufzeichnung und Aufbewahrung, deren Einführung mit einem im Verhältnis zu der Unternehmensgröße höheren Aufwand als in der Fleischindustrie verbunden wäre, ausgenommen.

Zu Nummer 3

Redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Die in § 6 vorgesehene Verpflichtung zur elektronischen Aufzeichnung und Aufbewahrung erleichtert die Kontrolle der aufgezeichneten Arbeitszeit (z.B. durch die bessere Lesbarkeit oder die IT-gestützte Auswertung der Unterlagen) und erhöht damit auch die Chance einer korrekten Erfassung. Das Formerfordernis kann mit vertretbarem Aufwand erfüllt werden. Neben den branchenübergreifend bereits gebräuchlichen Zeiterfassungsgeräten kommen auch andere Formen der elektronischen Aufzeichnung mit Hilfe von digitalen Anwendungen in Betracht. Dabei kann die Eingabe in der digitalen Anwendung, wie etwa bei der Erfassung in einer Excel-Tabelle, auch manuell erfolgen.

Zu Buchstabe b

§ 6 Satz 2 wird gestrichen, da das Fleischerhandwerk künftig in § 2 Absatz 2 unter anderem von der Anwendbarkeit des § 6 ausgenommen wird.

Zu Nummer 5

§ 6a schränkt den Einsatz von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft mit Ausnahme des Fleischerhandwerks (§ 2 Absatz 2) ein. Mit gewerberechtlichen Bestimmungen wird sichergestellt, dass Unternehmer (§ 14 BGB) in Betrieben der Fleischwirtschaft im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung sowie der Fleischverarbeitung nur noch eigene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einsetzen. Die Übertragung dieser Tätigkeiten an Nachunternehmer auf der Grundlage von Werkverträgen (§ 631 BGB) wird innerhalb des jeweiligen Produktionsstandortes grundsätzlich ausgeschlossen. Gleiches gilt ab dem 1. April 2021 für die Arbeitnehmerüberlassung. Auch der Fremdpersonaleinsatz innerhalb von Konzernen oder Unternehmensgruppen ist insoweit unzulässig.

Um den betroffenen Unternehmen die Anpassungen der Betriebsorganisation und der Vertragsverhältnisse zu erleichtern, wird mit Artikel 2 Nummer 5 zunächst der Fremdpersonaleinsatz auf der Grundlage von Werkverträgen grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Regelung soll nach Artikel 11 Satz 2 am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Mit dem nach Artikel 11 Satz 3 zum 1. April 2021 in Kraft tretenden Artikel 3 wird dann auch der Fremdpersonaleinsatz auf der Grundlage einer Arbeitnehmerüberlassung ausgeschlossen.

Im Interesse der effektiveren Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der einfacheren Durchführung von Kontrollen wird die systematische Spaltung von Belegschaften, die bislang für die industrielle Produktion von Fleisch und Fleischerzeugnissen in Deutschland kennzeichnend ist, beendet. Der Unternehmer soll sich seiner Verantwortung für die Betriebsorganisation nicht mehr durch die Einbindung Dritter entziehen können. Da die Regelungen sukzessive in Kraft gesetzt werden, können die Betriebsorganisation und Vertragsverhältnisse rechtzeitig angepasst werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

§ 6a Absatz 1 bestimmt, dass ein Unternehmer einen Betrieb, in dem geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, als alleiniger Inhaber führen muss. Unternehmer ist nach allgemeinen Grundsätzen (vgl. § 14 BGB) eine natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbstständigen Tätigkeit handelt. Unter welchen Voraussetzungen ein Unternehmer als Inhaber eines Betriebes oder einer übergreifenden Organisation anzusehen ist, regelt wiederum Absatz 3. Ist der Unternehmer nach dieser Definition Inhaber eines Betriebes oder einer übergreifenden Organisation, muss er nach Maßgabe des Absatzes 2 Arbeitgeber der im Bereich des sogenannten Kerngeschäfts tätigen Personen sein.

Die gemeinsame Führung von Betrieben ist damit unzulässig. Nicht erfasst wird die sinnvolle Kooperation verschiedener Unternehmen, die jeweils einen oder mehrere Produktionsschritte durch eigene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausführen, sofern diese nicht gesellschaftsrechtlich, organisatorisch oder wirtschaftlich miteinander verbunden sind (Kooperationsverbünde). § 6a Abs. 3 und 4 soll den Gestaltungsmissbrauch verhindern, indem zum Beispiel eine „künstliche“ (gesellschaftsrechtliche und/oder organisatorische) Abspaltung von wirtschaftlichem Vorteil und unternehmerischer Verantwortung durch gezielte Organisation der Abläufe und/oder Gestaltung der Strukturen unterbunden wird. Ebenfalls nicht ausgeschlossen ist eine Beteiligung zweier oder mehrerer Unternehmer an einem Unternehmen, das seinerseits den Betrieb oder die betriebsübergreifende Organisation führt, nicht aus. In diesem Fall muss das Unternehmen Arbeitgeber der im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung und im Bereich der Fleischverarbeitung tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein.

Um eine Umgehung der Bestimmung durch die willkürliche Untergliederung von Betriebstätten zu verhindern, wird ergänzt, dass sich die Inhaberschaft im Fall des Absatzes 3 Satz 2, der die Einbindung eines Betriebes in eine in Absatz 4 näher definierte übergreifende Organisation betrifft, auf die gesamte Organisation beziehen muss. Die gemeinsame Führung einer Organisation durch zwei oder mehrere Unternehmer ist in diesem Fall unzulässig. Damit wird die bislang für die Fleischindustrie kennzeichnende Vielzahl von (Sub-)Unternehmern an demselben Produktionsstandort, häufig in unmittelbarer Nähe zueinander, verboten. Zulässig bleibt dagegen die Zusammenarbeit zwischen den Inhabern verschiedener Produktionsstandorte, die unabhängig voneinander geführt werden.

Nach § 6a Absatz 2 dürfen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung sowie im Bereich der Fleischverarbeitung nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tätig werden, die in einem Arbeitsverhältnis zu dem Inhaber des jeweiligen Betriebes stehen. Dabei ist der Betrieb maßgeblich, in dem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diese Tätigkeiten ausüben, nicht der Betrieb des bisherigen Werkunternehmers. Ausgeschlossen ist neben der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Werkunternehmern oder Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern auch der Einsatz von Solo-Selbstständigen.

Die Tätigkeiten dürfen nur im Rahmen des mit dem Inhaber bestehenden Arbeitsverhältnisses ausgeübt werden. Dadurch wird verhindert, dass der Inhaber zwar Arbeitsverhältnisse schließt, die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber (auch) außerhalb dieser Arbeitsverhältnisse, zum Beispiel als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Werkunternehmern, tätig werden lässt.

§ 6a Absatz 3 definiert den Begriff des Inhabers für die Zwecke des GSA Fleisch. Inhaber ist, wer über die Nutzung der Betriebsmittel und den Einsatz des Personals entscheidet. Dabei lässt allein die Ausübung des arbeitgeberseitigen Weisungsrechts (§ 106 Gewerbeordnung) gegenüber bestimmten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht auf die Entscheidungsbefugnis bezüglich des Einsatzes des Personals schließen. Erforderlich ist vielmehr, dass der Inhaber über die Personaleinsatzplanung einschließlich der betrieblichen Arbeitszeit (z.B. Lage und Dauer der betrieblichen Arbeitszeit und der Pausen, Arbeit im Schichtmodell, etc.) aufgrund der Steuerung der Arbeitsabläufe insgesamt entscheidet. Er muss zu diesem Zweck auch den Zugang des Personals zum Betriebsgelände steuern können. Selbst wenn in einem Unternehmen derselben Führungskraft nicht nur die personelle Leitung, sondern auch die Steuerung des Produktionsprozesses obliegt, ist nach allgemeinen Grundsätzen nicht die Führungskraft, sondern das Unternehmen, das die Führungskraft beschäftigt, Arbeitgeber.

Wenn aufgrund der räumlichen oder funktionalen Einbindung eines Betriebes in eine übergreifende Organisation die Arbeitsabläufe in dem Betrieb inhaltlich oder zeitlich im Wesentlichen vorgegeben sind, ist Inhaber, wer die gesamte Organisation führt. Dies ist nach Absatz 4 ein überbetrieblicher, nicht notwendig räumlich zusammenhängender Produktionsverbund, in dem die Arbeitsabläufe im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern oder der Fleischverarbeitung aufeinander abgestimmt sind.

Der Inhaber der Organisation muss Arbeitgeber der in allen Betrieben im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung und der Fleischverarbeitung tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein. Dabei setzt Absatz 3 Satz 2 ein zeitliches oder inhaltliches Überwiegen der Vorgaben hinsichtlich der Arbeitsabläufe in dem jeweiligen Betrieb nicht voraus.

Absatz 3 Satz 2 erfasst etwa den Fall, dass der Betrieb Teil einer größeren Liegenschaft ist, in dem Betrieb nur wenige Arbeitsschritte vorgenommen werden beziehungsweise die Arbeitsmenge oder -geschwindigkeit oder das Zeitfenster, in dem die Arbeitsschritte vorgenommen werden, im Wesentlichen vorgegeben sind, zum Beispiel durch die Anlieferung der Vorprodukte. So können in der Fleischindustrie häufig bereits durch die Zahl der zu schlachtenden Tiere und den Zeitpunkt ihrer Anlieferung die weiteren Arbeitsschritte und deren Taktung innerhalb des jeweiligen Produktionsstandorts vorgegeben werden.

Die Berücksichtigung betriebsübergreifender Organisationsstrukturen gewährleistet einen Gleichlauf zwischen unternehmerischer und betriebsorganisatorischer Verantwortung und verhindert Umgehungen durch willkürliche Untergliederungen von Betriebsstätten.

Nach § 6b wird die Zuständigkeit für die Prüfung der Einhaltung der Vorgaben des § 6a der Zollverwaltung übertragen. Die hierfür notwendigen Befugnisse aus dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sind anzuwenden. Die Norm ist in Anlehnung an die bereits bestehenden Befugnisnormen der §§ 17 f. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, 14 f. Mindestlohngesetz und 16 f. Arbeitnehmer-Entsendegesetz strukturiert.

§§ 6a, 6b dienen einem effektiven Schutz der Rechte der in der Branche eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Verfassungsrecht Werkvertragsregelung

Die hier eingeführten Beschränkungen beim Einsatz von Werkverträgen berühren die Berufsausübungsfreiheit (Artikel 12 GG) sowie den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 GG).

Sie stellen insbesondere einen Eingriff in die durch Artikel 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit dar. In Bezug auf Unternehmen, die sich unter Einsatz von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen oder auch als Solo-Selbständige auf die reine Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen Schlachten, Zerlegen und Fleischverarbeitung in fremden Betriebsstätten spezialisiert haben, reduzieren sich die Einsatzmöglichkeiten auf dem deutschen Markt auf solche Fremdbetriebe, die unter die Ausnahmeregelung des § 2 Absatz 2 fallen. Dies gilt gleichermaßen für Dienstleister mit Sitz im Inland als auch solche mit Sitz im Ausland. Für die Auftraggeber derartiger Dienstleistungsunternehmen wird das zunehmend in die Kritik geratene Geschäftsmodell der industriellen Fleischerzeugung unter erheblichem Einsatz von Fremdpersonal unmöglich gemacht. Den Schlachthofbetreibern wird mit dem Gebot des Einsatzes ausschließlich eigenen Personals allerdings nichts Unmögliches abverlangt: Der Betrieb eines Schlachthofs ist auch ohne den Einsatz von Werkvertragskonstruktionen möglich. Dies belegen sowohl aktuelle Aussagen großer Unternehmen der Fleischwirtschaft wie z.B. Tönnies, Westfleisch, PHW-Gruppe/Wiesenhof, Werkverträge abschaffen zu wollen sowie der vierte Bericht „Standortoffensive deutscher Unternehmen für die attraktivere Arbeitsbedingung, vorgelegt im Oktober 2019, Seite 4.

Das in diesem Gesetzentwurf gewählte Mittel eines Verbots des Einsatzes von Fremdpersonal ist geeignet, erforderlich und verhältnismäßig, um das mit dem Eingriff verfolgte Ziel des verbesserten Arbeitnehmerschutzes zu erreichen. Wie bereits im Allgemeinen Teil des Gesetzentwurfs unter Punkt I.2.e) dargelegt, sind die hier ergriffenen Maßnahmen sowohl zur Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer als auch der öffentlichen Gesundheit geeignet.

Diese Maßnahmen sind auch erforderlich: Auch wenn inzwischen mehrere, auch größere deutsche Unternehmen der Fleischwirtschaft angekündigt haben, künftig freiwillig auf den Einsatz von Werkverträgen verzichten zu wollen (FAZ 24.6.2020, Seite 22), so erübrigt sich damit die hier vorgesehene verpflichtende gesetzliche Regelung nicht. Zum einen handelt es sich um freie und insoweit jederzeit revisible unternehmerische Organisationsentscheidungen einzelner Marktteilnehmer. Zum anderen muss angesichts der Bedeutung der Regelung für eine wirksame Bekämpfung von Sozialdumping in der Fleischwirtschaft gewährleistet sein, dass auch die anderen in der Branche tätigen in- und ausländischen Unternehmen den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen (level playing field) unterliegen, damit auch insoweit ein effizienter Arbeitnehmerschutz und zugleich ein fairer Wettbewerb innerhalb der gesamten Branche gewährleistet wird. Außerdem bieten die bisherigen Erfahrungen mit

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Selbstverpflichtungen der Fleischwirtschaft keinen Anlass, von rein freiwilligen Lösungen nachhaltige Verbesserungen in der Praxis zu erwarten.

Mildere Mittel stehen zur effektiven Zielerreichung nicht zur Verfügung. So sind insbesondere schärfere Kontrollen nicht ausreichend, um die Missstände zu beseitigen (s.o.).

Die Beschränkung der Regelung auf die Fleischindustrie trägt dem besonderen Zuschnitt der Fleischindustrie Rechnung und stellt insoweit keine im Sinne des Artikel 3 GG unzulässige Ungleichbehandlung dar. Insbesondere die Kontrollerschwernisse durch die zwingenden Vorgaben des Lebensmittelhygienerechts, die besonderen gesundheitlichen Belastungen der Arbeitsplätze speziell in der industriellen Fleischproduktion als auch die enge Verzahnung von Berufs- und Alltagskontakten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben ein System des Werkvertragswesens hervorgebracht, das einer grundlegenden Umorganisation auch hinsichtlich der Vertrags- und Organisationsstrukturen bedarf, um die effiziente Durchsetzung des geltenden Rechts voranzubringen.

Unionsrecht Werkvertragsregelung

Die hier vorgesehene Beschränkung von Werkverträgen in Fleischbetrieben stellt eine Beschränkung unionsrechtlich verbürgter Rechte dar. Betroffen sein können dabei – je nach Konstellation und Betroffenen – die Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV), die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV) bzw. ggfls. die sekundärrechtlichen Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

Wie bereits im Allgemeinen Teil unter I.2. dargestellt, ist das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonals im Rahmen von Werkverträgen erforderlich, um die Rechte der bislang zumeist bei Subunternehmern angestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen. Da die besonderen Bedingungen und Lebensumstände dieser Personen, die dicht an dicht in Kolonnen zusammenarbeiten, regelmäßig in Sammeltransporten von und zur Arbeit gebracht werden und unter oftmals extrem beengten Wohnverhältnissen in einem ständigen engen Kontakt stehen, eine trennscharfe Abgrenzung der einzelnen Gesundheitsrisiken oftmals nicht mit der nötigen Sicherheit ermöglichen, dient das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal dem Schutz der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowohl unmittelbar am Arbeitsplatz als auch während der mit ihrer Arbeit im Zusammenhang stehenden Umstände des privaten Lebens.

Geschützt wird damit zugleich die öffentliche Gesundheit auch in Gestalt möglicher Kontaktpersonen außerhalb des unmittelbaren Kollegenkreises. Die unzureichenden arbeitsschutzrechtlichen Maßnahmen (z.B. fehlender Abstand, Lüftungssysteme) haben ebenso wie die beengte, hygienischen Standards nicht entsprechende Unterbringung und Transporte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Erkrankung Covid-19 mit befördert und stellen nach wie vor eine Gefahr für die Gesundheit der unmittelbar betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für ihre Kolleginnen und Kollegen und die Bevölkerung im Umfeld der Schlachthöfe und der Unterkünfte dar. Das in mehreren großen Schlachthöfen angetroffene willkürlich kleinteilig strukturierte System des Nebeneinanders zahlreicher Subunternehmer, das zudem auf rasche Austauschbarkeit von Unternehmen und Einzelpersonen angelegt ist, führt u.a. zu massiven Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Personen. Dies wiederum behinderte auch das Zurückverfolgen von Infektionsketten und die rechtzeitige Einleitung von Maßnahmen zur Eindämmung des Virus. Aufgrund der Vielzahl der in mehreren Fleischindustriebetrieben eingetretenen Fälle, hat sich gezeigt, dass es sich hier um ein grundsätzliches Problem mit Gefahren auch für künftige Epidemiegeschehen handelt. Um auch für künftige Infektionsgeschehen den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, besteht hier Handlungsbedarf.

Mit dem Verbot von Missbräuchen beim Einsatz von Werkverträgen im Kernbereich der Fleischwirtschaft wird einem über Jahre hinweg entstandenen Geschäftsmodell in der Fleischwirtschaft entgegengetreten, das zum Nachteil der betroffenen, regelmäßig ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirtschaftliche Grundfreiheiten des Binnenmarktes, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit dazu missbraucht, mit Hilfe eines speziellen Geschäftsmodell systematisch die Rechte der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu verletzen, um sich im Wettbewerb mit gesetzestreuen Mitbewerbern einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen. Der EuGH hat in der Vergangenheit das Verbot des Rechtsmissbrauchs als allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts anerkannt und wiederholt festgestellt, dass missbräuchliche Vorgänge nicht dem Schutz der Grundfreiheiten unterfallen. Die Voraussetzungen für einen solchen Missbrauch liegen hier vor: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden teils unter falschen Versprechungen in ihrem Heimatland, unter

Vorbereitung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Umständen sogar gegen eine von ihnen selbst zu zahlende Vermittlungsgebühr angeworben; sie werden zu über-
teuerten Preisen von dort nach Deutschland transportiert, erhalten über ihren Arbeitgeber direkt oder indirekt zu
über-
teuerten Mietpreisen qualitativ unzureichende Unterkünfte zur Verfügung gestellt und werden von dort täg-
lich ebenfalls über-
teuert zu ihrer Arbeitsstätte und zurück transportiert. Dieses regelmäßig über-
teuerte „Servicepa-
ket“ verstrickt die zum Teil nur vorübergehend nach Deutschland geholten Arbeitnehmer zunehmend in ein Sys-
tem der finanziellen Abhängigkeit von ihrem Arbeitgeber, der zugleich auch direkt oder indirekt ihr Vermieter ist
und damit über die tatsächliche Möglichkeit verfügt, kritische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit dem
Verlust von Arbeitsplatz und Unterkunft zu bedrohen. Bestehende sprachliche Barrieren sowie die fehlende Ver-
trautheit mit dem deutschen System des Rechtsschutzes schwächen die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in
ihrer Konfliktfähigkeit und -bereitschaft und verschärfen diese Problematik, die sich allein mit dem vorhandenen
und künftig auszubauenden Angebot von Information und Beratung nicht ausräumen lässt. Auch strengere und/o-
der häufigere Kontrollen können - wie bereits im Allgemeinen Teil dargestellt - die beobachteten Missstände nicht
abstellen. Nach Inkrafttreten der Regelung können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin in Ar-
beitsverhältnissen in der Fleischwirtschaft tätig sein. Durch die abweichende vertragliche Gestaltung soll jedoch
die Gewähr aller sozialen Rechte sichergestellt werden. Auch der kollektivrechtliche Arbeitsschutz lässt sich so
besser verwirklichen.

Gelegentlich wird als milderer Mittel zu einem Verbot von Werkverträgen auch eine eingeschränkte, allein das
Verbot von Subunternehmerketten betreffende Lösung zur Diskussion gestellt. Zulässig bliebe danach ein Werk-
vertrag zwischen dem Schlachthofbetreiber einerseits und einem oder mehreren Werkvertragsunternehmen ande-
rerseits, die jeweils gleichgeordnet unterschiedliche Gewerke übernehmen. Verboten würde dann lediglich die
komplette oder teilweise Weitergabe eines solchen Werkvertrags an einen weiteren Nachunternehmer, d.h. einen
sog. Sub-Subunternehmer. Da nach den Erkenntnissen der Arbeitsschutzbehörden derartige Sub-Sub-Unterneh-
merketten jedenfalls in einem für die Fleischindustrie wichtigen Bundesland nicht verbreitet sind, sondern die zu
beobachtenden Missstände bereits die erste Ebene des Werkvertragschlusses mit dem Schlachthofbetreiber selbst
betreffen, kommt hier ein Verbot lediglich von Subunternehmerketten als wirksames Mittel der Abhilfe nicht in
Betracht.

Eine Verantwortlichkeit des Generalunternehmers durch entsprechende gesetzlich angeordnete übergreifende
Mit-Verantwortung kann Fehlentwicklungen allenfalls in Teilbereichen entgegenwirken, nicht aber die teils gra-
vierenden Folgen des Auseinanderfallens von rechtlicher Verantwortung als Vertragsarbeitgeber (Subunterneh-
mer) einerseits und faktisch alleiniger Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeit auf die wesentlichen Betriebsab-
läufe (Schlachthofbetreiber/ Auftraggeber) andererseits ausräumen. In Bezug auf die Unternehmen der Fleisch-
wirtschaft sowie die Subunternehmen gilt im Übrigen das zu Artikel 12 Grundgesetz Gesagte.

Mit dem hier vorgesehenen Vorgehen gegen Missbräuche beim Einsatz von Werkverträgen speziell in der Fleisch-
wirtschaft folgt Deutschland insoweit u.a. auch dem Vorbild Dänemarks, wo - wenn auch ohne gesetzliche Vor-
gabe, sondern auf Grund eines höheren gewerkschaftlicher Organisationsgrades - Arbeitnehmer und Arbeitneh-
merinnen regelmäßig beim Schlachthofbetreiber selbst eingestellt sind und der Verzicht auf den Einsatz von
Werkverträgen zur Qualität der Arbeitsbedingungen beiträgt. Die insoweit niedrigeren Anforderungen an in
Deutschland tätige Unternehmen haben hier zu einem teilweisen Abwandern von Unternehmen aus Dänemark
nach Deutschland und damit zu einem Unterbietungswettbewerb geführt, der letztlich den Verlust von qualitativ
deutlich besseren Arbeitsplätzen in Dänemark zur Folge hatte.

Verfassungsrecht Arbeitnehmerüberlassung

Das Gebot, nur noch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die Tätigkeiten des Schlachtens des Zerlegens und
die Fleischverarbeitung einzusetzen, die dazu in einem Arbeitsvertragsverhältnis zum Betriebsinhaber stehen,
führt ab dem 1. April 2021 auch dazu, dass der Betriebsinhaber für diese Arbeiten keine Leiharbeiterinnen
und Leiharbeiter einsetzen darf.

Hierdurch wird in Grundrechtspositionen von Unternehmen sowie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern
eingegriffen. Unmittelbar werden die grundrechtlichen Freiheiten der Unternehmen der Fleischindustrie als po-
tentielle Entleiher sowie von Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Verleiher in die Fleisch-
industrie überlassen möchten sowie von Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmern, die in der Fleischindustrie
eingesetzt werden möchten, eingeschränkt. Betroffen ist in erster Linie die Berufsausübungsfreiheit (Artikel 12
GG), der Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 GG) sowie gegebenenfalls die allgemeine Handlungsfreiheit (Artikel 2
Absatz 1 GG).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Verleiher können durch die Beschränkung keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr in die Fleischindustrie überlassen, damit diese dort schlachten oder Fleisch verarbeiten. Die Fleischindustrie stellt nur einen geringen Anteil des Gesamtmarktes der Arbeitnehmerüberlassung dar. Zudem haben die Verleiher weiterhin die Möglichkeit, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in die Fleischindustrie zu überlassen, solange andere Tätigkeiten ausgeübt werden. Nicht eingeschränkt wird die Arbeitnehmerüberlassung für das Schlachten und Verarbeiten von Fleisch an Handwerksbetriebe, die unter die Ausnahmeregelung des § 2 Absatz 2 fallen.

Die Unternehmen der Fleischindustrie verlieren die Möglichkeit für einen Teil ihrer Tätigkeiten die Arbeitnehmerüberlassung als Instrument zur Deckung ihres Arbeitskräftebedarfs zu nutzen. Hier gilt das für die Werkverträge ausgeführte. Zu berücksichtigen ist, dass Arbeitnehmerüberlassung derzeit deutlich weniger genutzt wird als Werkverträge.

Den Leiharbeiterinnen und Leihararbeitern wird die Möglichkeit genommen im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung gewisse Tätigkeiten in Betrieben der Fleischindustrie auszuüben. Es besteht allerdings die Möglichkeit mit den Unternehmen der Fleischindustrie einen Arbeitsvertrag abzuschließen und dann als eigene Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer diese Tätigkeiten auszuführen. Die unmittelbare Anstellung im Einsatzunternehmen entspricht regelmäßig dem Interesse der zuvor als Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter beschäftigten Arbeitskräfte. Umstände, die die Interessenlage hier grundsätzlich in Frage stellen, sind hier nicht ersichtlich. Insbesondere sind die Unternehmen der Fleischwirtschaft regelmäßig wirtschaftlich starke Unternehmen.

Die Regelung dient dem Ziel, die gestörte Ordnung auf dem Teilarbeitsmarkt Fleischindustrie wiederherzustellen, den Arbeitsschutz zu verbessern und damit auch die Gesundheit der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter zu schützen. Den Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leihararbeitern zu beschränken ist geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Ein milderer, ebenso geeignetes Mittel steht nicht zur Verfügung.

Die Beschränkung des Einsatzes von Arbeitnehmerüberlassung ist geeignet. Geeignet ist eine Maßnahme mit der die oben genannten Ziele erreicht oder zumindest gefördert werden können. Mit dem faktischen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung für bestimmte Tätigkeiten, wird ein Beitrag dazu geleistet, dass bestimmte Arbeiten ausschließlich von eigenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Betriebsinhabers durchgeführt werden. Auch wird verhindert, dass die Arbeiten anstatt von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern zukünftig von Leiharbeiterinnen und Leihararbeitern ausgeführt werden, womit anderenfalls zu rechnen wäre (Deinert, Womit kann begründet werden, dass Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung nur in der Fleischindustrie verboten werden können?, 2020, Seite 18). Damit wird insbesondere erreicht, dass effektivere Kontrollen der arbeitsrecht- und arbeitsschutzrechtlichen Regelungen durch die jeweils zuständigen Behörden möglich werden. Außerdem wird mit dem faktischen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung ein Beitrag zur Verhinderung illegaler Arbeitnehmerüberlassung geleistet werden, da verhindert wird, dass sich die illegale Arbeitnehmerüberlassung unter dem Deckmantel der legalen Arbeitnehmerüberlassung ausbreitet (Deinert, Kurzgutachten, Womit kann begründet werden, dass Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung nur in der Fleischindustrie verboten werden können?, 2020, Seite 8f). Auch werden festgestellte Praktiken verhindert, wie der Einsatz ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit gefälschten Ausweisdokumenten als Leiharbeitskräfte in der Fleischindustrie in Deutschland. Diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in besonderem Maße von ihren Arbeitgebern abhängig, es ist daher unwahrscheinlich, dass sie auf schlechte Arbeitsbedingungen hinweisen oder mit den zuständigen Kontrollbehörden kooperieren.

Die Beschränkung des Einsatzes von Arbeitnehmerüberlassung ist erforderlich, da kein milderer, gleich geeignetes Mittel ersichtlich ist. So ist die etwa die Quotierung des Anteils an Leiharbeiterinnen und Leihararbeitern im jeweiligen Betrieb kein gleich geeignetes Mittel, da damit das Ziel den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu verbessern, indem für bestimmte Tätigkeiten in der Fleischindustrie zukünftig nur noch einen Arbeitgeber und damit Verantwortlichen pro Betrieb zu haben, nicht erreicht werden kann. Der gewählte neue Regelungsansatz erfordert das tätigkeitsbezogene Verbot der Arbeitnehmerüberlassung. Außerdem ist eine Quotierung nicht vergleichbar geeignet, der illegalen Arbeitnehmerüberlassung entgegenzuwirken und den Einsatz von Leiharbeitskräften mit gefälschten Ausweisdokumenten zu verhindern. Auch sind die seitens einzelner Fleischverarbeitungsunternehmen angekündigten Selbstverpflichtungen insofern nicht ausreichend (Deinert, Kurzgutachten, Womit kann begründet werden, dass Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung nur in der Fleischindustrie verboten werden können?, 2020, Seite 10). Auch eine Verstärkung der Kontrollen allein ist kein gleich geeignetes Mittel.

Dies zeigt sich bereits daran, dass die Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verstärkt wurden und es dennoch weiterhin zu massiven Gesetzesverstößen gekommen ist, die die Gesundheit sowie die arbeits- und sozialrechtliche Situation der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter stark beeinträchtigen. Unternehmen der Fleischindustrie haben sich durch Vertragsgestaltungen mit Werkvertrags- und Personaldienstleistungsunternehmen hartnäckig effektiven Kontrollen entzogen (Bayreuther, NZA 2020, Seite 773, 776).

In Anbetracht der erheblichen Beeinträchtigung der wichtigen Allgemeinwohlbelange ist die faktische Einschränkung der Arbeitnehmerüberlassung im Teilarbeitsmarkt der Fleischwirtschaft außerdem angemessen. Einerseits wurden in den letzten Jahren bereits eine Vielzahl von Maßnahmen und Regelungen geschaffen, um den genannten Verstößen entgegen zu wirken. So wurde unter anderem die Fleischindustrie in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen und das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft eingeführt. Andererseits ist die faktische Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern entsprechend der Erkenntnisse aus der Praxis auf bestimmte Tätigkeiten und industrielle Betriebe eingegrenzt. Die vorgesehene Regelung und das damit verbundene faktische Verbot der Arbeitnehmerüberlassung ist daher nach Einschätzung und Prognose des Gesetzgebers das mildeste geeignete und angesichts der massiven Verstöße das angemessene Mittel.

Unionsrecht Arbeitnehmerüberlassung

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Das faktische Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischindustrie ist insbesondere mit Artikel 4 Absatz 1 der Leiharbeitsrichtlinie zu vereinbaren.

Nach Artikel 4 Absatz 1 der Leiharbeitsrichtlinie dürfen Verbote oder Einschränkungen des Einsatzes von Arbeitnehmerüberlassung nur aus Gründen des Allgemeininteresses erfolgen. Zum Allgemeininteresse zählen nach dem Text der Leiharbeitsrichtlinie vor allem der Schutz der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz oder die Notwendigkeit, das reibungslose Funktionieren des Arbeitsmarktes zu gewährleisten und eventuellen Missbrauch zu verhüten.

Das faktische Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischindustrie dient allen genannten Zwecken.

Die Fallzahlen zu Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 sowie die Berichte der Arbeitsschutzbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (s.o.) zeigen, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Betrieben der Fleischindustrie die Gesundheit der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter akut gefährden und zukünftig auch die Ausbreitung von Infektionskrankheiten befördern können. Zwar sieht § 11 Absatz 6 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) bereits heute auch die Verantwortlichkeit der Entleiher für den Arbeitsschutz vor, dennoch konnten diese Gefährdungen nicht beseitigt werden. Der in § 11 Absatz 6 AÜG gewählte und nach wie vor sinnvolle Ansatz der doppelten Verantwortlichkeit von Ver- und Entleiher hat sich in Fleischindustrie nicht bewährt. Daher ist es erforderlich im Rahmen des vorliegend gewählten neuen Regelungsansatzes die alleinige Verantwortlichkeit des Betriebsinhabers vorzusehen. Auch die sonstigen gesetzlichen Regelungen (s.o.) und die Selbstverpflichtung der Branche haben nicht dazu geführt, dass die Zahl der Verstöße gegen arbeitsschutzrechtliche Regelungen entscheidend reduziert werden konnten. In der Fleischbranche werden von Verleihern mit Sitz im In- und Ausland Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern aus Osteuropa eingesetzt, die mit gefälschten Ausweisdokumenten versehen und in Sammelunterkünften untergebracht werden. Diese Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sind in besonderem Maße von ihren Arbeitgebern abhängig. Es ist daher unwahrscheinlich, dass diese Personen auf schlechte Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzstandards hinweisen. Ebenso unwahrscheinlich ist, dass sie mit den zuständigen Kontrollbehörden kooperieren. Sie sind daher besonders gefährdet aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen Gesundheitsschädigungen zu erleiden. Außerdem haben die Arbeitsbedingungen zu einer schnellen Verbreitung von Sars-CoV-2 beigetragen. Eine Verstärkung der Kontrollen als milderes Mittel ist daher allein nicht gleich geeignet, die Gefährdungen abzustellen. Die Kontrollen sind aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten in einem industriellen Fleischbetrieb sehr schwer effektiv durchzuführen. Die Prüfbehörden erhalten aus Hygienegründen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung Zugang zum Betrieb. Vor Ort treffen sie Werkvertrags- und Leiharbeiterinnen und -arbeiter verschiedener Arbeitgeber an. Dies erschwert die Zuordnung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den für den Arbeits- und Gesundheitsschutz Verantwortlichen und schränkt damit praktisch die Effektivität der Kontrollen ein. Das macht es den beteiligten Unternehmen einfacher, die bestehenden Standards zu umgehen. Es ist daher erforderlich und gerechtfertigt, die Arbeitnehmerüberlassung in diesem Teilarbeitsmarkt faktisch für bestimmte Tätigkeiten in der Industrie einzuschränken.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

In Bezug auf die Gewährleistungen der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV), und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) und der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV) gelten zudem die zu den Werkverträgen gemachten Ausführungen entsprechend.

Zu Nummer 6

§ 7 wird neu gefasst. Insbesondere wird § 6a ordnungswidrigkeitenrechtlich flankiert.

§ 7 Absatz 1 erstreckt die Verantwortlichkeit für die Betriebsorganisation auf denjenigen, der anderen die Nutzung eines Betriebes oder einer Organisation, in dem oder in der geschlachtet, zerlegt oder Fleisch verarbeitet wird, ganz oder teilweise gestattet. Dies gilt insbesondere für die Gestattung im Rahmen eines Miet- oder Pachtverhältnisses. Die Gestattung muss sich somit unmittelbar auf die Nutzung und nicht nur auf den Zugang zum Betriebsgelände beziehen. Wenn der genutzte Betrieb oder die genutzte Organisation entgegen § 6a Absatz 1 geführt wird (Nummer 1) oder dort entgegen § 6a Absatz 2 Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, Leiharbeiterinnen oder Leiharbeiter (Nummer 2) oder Selbstständige (Nummer 3) tätig werden, haftet auch derjenige, der durch die Gestattung der Nutzung in Kenntnis oder in wenigstens fahrlässiger Unkenntnis der Verstöße hierzu beigetragen hat. Ab dem 1. April 2021 gilt dies auch für das Tätigwerdenlassen von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern. Mit dieser Bestimmung soll auch der Umgehung der gewerberechtlichen Bestimmungen etwa durch Einbindung eines Generalunternehmers entgegengewirkt werden.

Als Folgeänderung zu den geänderten Pflichten im Zusammenhang mit der Arbeitszeitaufzeichnung werden in Absatz 2 Nummer 2 unter anderem die Fälle geregelt, dass die Aufzeichnung oder deren Aufbewahrung nicht in der vorgeschriebenen Weise, d.h. nicht elektronisch erfolgt.

Als Folgeänderung zu § 6a Absatz 1 sieht § 7 Absatz 2 Nummer 3 vor, dass der Inhaber, der einen Betrieb oder eine Organisation nicht richtig führt, eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit begeht.

Als Folgeänderung zu § 6a Absatz 2 Satz 1 regelt § 7 Absatz 2 Nummer 4 den Fall, dass der Inhaber Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer nicht im Rahmen von mit ihm bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig werden lässt. Dadurch wird insbesondere das Tätigwerdenlassen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von Werkunternehmern und – ab dem 1. April 2021 – von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern sanktioniert.

§ 7 Absatz 2 Nummer 5 betrifft Verstöße gegen das in § 6a Absatz 2 Satz 2 geregelte Verbot des Tätigwerdenlassens von Selbstständigen durch Auftraggeber.

§ 7a Absatz 2 Nummer 6 ist die Folgeänderung zu § 6a Absatz 2 Satz 3. Die Ordnungswidrigkeit kann von Dritten, zu denen insbesondere Verleiher und Werkunternehmer gehören, begangen werden.

Damit die Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal in der Fleischindustrie beachtet werden, ist es, auch im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Interessen, die an entsprechenden Geschäftsmodellen bestehen, erforderlich, für den Fall der Begehung der neu eingeführten Ordnungswidrigkeiten (§ 7 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 Nummer 3 bis 6) jeweils eine deutlich höhere Geldbuße als in den übrigen Fällen vorzusehen. Angesichts der zentralen Bedeutung der Regelung zur Herstellung geordneter Verhältnisse in der Fleischindustrie erscheint eine Geldbuße in Höhe von bis zu 500.000 Euro angemessen. Dieser Betrag entspricht dem Bußgeldrahmen, den das Mindestlohngesetz, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz für Verstöße gegen den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn beziehungsweise gegen branchenbezogene Mindestlöhne vorsehen

Zu Artikel 3 (Weitere Änderung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft)

Zu Nummer 1

Ab dem 1. April 2021 wird die Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal auf die Arbeitnehmerüberlassung erstreckt. Im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung sowie im Bereich der Fleischverarbeitung sind dann auch das Tätigwerdenlassen von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern durch den Inhaber und die Überlassung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern durch einen Dritten ausgeschlossen. Zur Begründung wird auf die Darstellung zu Artikel 2 Nummer 5 verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 2

Folgeänderung. Zur Begründung wird auf die Darstellung zu Artikel 2 Nummer 6 verwiesen.

Zu Artikel 4 (Änderung der Arbeitsstättenverordnung)**Zu Nummer 1**

Mit dem Ziel die Unterbringung von Beschäftigten in Form von Gemeinschaftsunterkünften - auch solche außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle - mit Mindestanforderungen zu belegen, wird der Regelungsumfang der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) entsprechend ergänzt. Hiermit wird der aktuellen Situation bei der Unterbringung von Beschäftigten unter teilweise völlig unzureichenden Verhältnissen Rechnung getragen und künftig sichergestellt, dass auch die Unterbringung von aus dem Ausland angeworbenen oder aus dem Ausland entsandten Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle den geltenden arbeitsstättenrechtlichen Anforderungen zu genügen hat.

Die Anforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle werden in Anbetracht der möglichen Formen der Unterbringung auf die unter § 1 Absatz 3 Nummer 1 bis 3 genannten Anforderungen begrenzt.

Dies liegt darin begründet, dass der Arbeitgeber in unterschiedlichem Maße direkten Einfluss auf die bauliche Ausgestaltung, etwa einer baulichen Anlage auch außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle, besitzt. Grundlegende bauliche Anforderungen werden zudem bereits durch das einschlägige Landesrecht (u.a. durch das Bauordnungsrecht der Länder) abgedeckt.

Die landesrechtlichen Vorgaben werden durch die nach § 1 Absatz 3 in Bezug genommenen arbeitsstättenrechtlichen Anforderungen ergänzt.

Durch die Inbezugnahme von § 3a, insbesondere von § 3a Absatz 4, wird zudem klargestellt, dass für Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle die Anforderungen in anderen Rechtsvorschriften, insbesondere im Bauordnungsrecht der Länder, vorrangig gelten, soweit sie über die anzuwendenden Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung hinausgehen.

Gemeinschaftsunterkünfte nach § 18 Soldatengesetz für Soldatinnen und Soldaten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung sind von dieser Anforderung nicht betroffen.

Zu Nummer 2

Zur besseren Fokussierung der Anforderungen bei der Unterbringung von mehreren Beschäftigten (ggf. auch von unterschiedlichen Arbeitgebern) auch außerhalb des Betriebsgeländes oder einer Baustelle wird der Begriff „Gemeinschaftsunterkunft“ im Arbeitsstättenrecht eingeführt und mit drei Merkmalen versehen.

Gemäß Nummer 1 sind als Gemeinschaftsunterkünfte sowohl durch den Arbeitgeber selbst als auch auf dessen Veranlassung durch Dritte zur Verfügung gestellte Unterkünfte zu verstehen.

Hierdurch wird eine umfängliche Anwendbarkeit der jeweiligen Anforderungen auch bei unterschiedlichen Formen der Bereitstellung sichergestellt.

Durch Nummer 2 wird klargestellt, dass es sich um eine Gemeinschaftsunterkunft handelt, soweit eine gemeinschaftliche Nutzung durch mehrere Beschäftigte und eine gesamte Nutzung der Unterkunft von mindestens vier Personen vorliegt.

Um Mindestanforderungen an die Unterbringung von mehreren Beschäftigten außerhalb des Betriebsgeländes oder einer Baustelle in Form einer Gemeinschaftsunterkunft zu stellen und gleichzeitig nicht jede Unterbringung im Zuge von Arbeitsaufenthalten mit Anforderungen zu belegen, wurde dieses Merkmal eingeführt. Hierbei wurde sich an der maximalen Belegung eines Schlafbereiches entsprechend der Technischen Regel für Arbeitsstätten (ASR) A4.4 orientiert.

Für Arbeitnehmer entsteht durch die Pflicht des Arbeitgebers zur Bereitstellung einer Gemeinschaftsunterkunft bzw. eines Angebots zur Unterbringung keine korrespondierende Verpflichtung zum Abschluss einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 3

Die Erkenntnisse aus der nach Anhang 4.4 Absatz 4 vom Arbeitgeber anzufertigenden Dokumentation über die Unterbringung von Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften sind für die zuständigen Behörden unabdingbar zur Erfüllung ihres Vollzugsauftrags und somit von erheblichem öffentlichen Interesse. Die Nichteinhaltung dieser Forderung ist daher mit Bußgeld bewehrt.

Zu Nummer 4

Die Anforderungen des Anhangs 3.6 Absatz 2 zum Betrieb von raumluftechnischen Anlagen werden um die Anforderungen des Anhangs 3.6 Absatz 1 ergänzt und sind deklaratorischen Charakters in Bezug auf die Erfüllung des Erfordernisses ausreichend gesundheitlich zuträglicher Atemluft in Arbeitsstätten. Diese muss insbesondere auch durch eine entsprechende Konstruktion und Auslegung und nicht allein durch die Funktionsfähigkeit der raumluftechnischen Anlagen gewährleistet sein.

Zu Nummer 5**Zu Buchstabe a****Zu Doppelbuchstabe aa**

Die in Anhang 4.4 Absatz 1 Satz 1 bisher aufgeführten Gründe zur Bereitstellung einer Unterkunft - aus Gründen der Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit - werden um die bei Arbeitsschutzmaßnahmen einhergehende Maxime der menschengerechten Gestaltung der Arbeit entsprechend § 2 Absatz 1 ArbSchG klarstellend ergänzt.

Hierdurch wird dem Kern des Vorhabens, der Sicherstellung von menschengerechten Bedingungen bei der Unterbringung von Beschäftigten auch außerhalb des Betriebsgeländes oder einer Baustelle im engen Zusammenhang mit der zeitlich befristeten Erbringung einer vertraglich geschuldeten Arbeitsleistung, Rechnung getragen.

Eine angemessene Unterkunft wird für den oben beschriebenen Fall als Basis für Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten im Zuge der menschengerechten Gestaltung der Arbeit angesehen.

Arbeitnehmer sind nicht zum Abschluss einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften verpflichtet.

Zu Doppelbuchstabe bb

Ein enger Zusammenhang zwischen Arbeit und Unterkunft ist dann gegeben, wenn den Beschäftigten üblicherweise in Verbindung mit der Anwerbung oder Entsendung die Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften in Aussicht gestellt wird und zu erwarten ist, dass der Beschäftigte die Verpflichtung zur Erbringung seiner Arbeitsleistung anderenfalls nicht eingehen würde. Mit dem Begriff der Anwerbung wird sowohl die direkte Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber mit dem Ziel der Personalbeschaffung als auch eine indirekte Kontaktaufnahme unter Zwischenschaltung eines Vermittlers erfasst.

Es ist insbesondere dann zu erwarten, dass der Beschäftigte die Verpflichtung zur Erbringung seiner Arbeitsleistung ohne Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterbringung nicht eingehen würde, wenn die eigenständige Beschaffung einer angemessenen Unterkunft für die Beschäftigten nicht möglich oder erschwert ist.

Mit dieser Erweiterung wird den bislang häufig im Zusammenhang mit der Anwerbung von Menschen im Ausland einhergehenden unzumutbaren Bedingungen bei deren Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften am Beschäftigungsort entgegengewirkt. Diese Erweiterung schützt weiterhin das Vertrauen der Beschäftigten in den Arbeitgeber bei der Anbahnung eines Beschäftigungsverhältnisses aus der räumlichen Ferne des Auslands zur Bereitstellung von angemessenen Gemeinschaftsunterkünften am Beschäftigungsort in Deutschland.

Zu Doppelbuchstabe cc

Anhang 4.4 Absatz 1 Satz 4 konkretisiert zudem, dass bei der Bereitstellung von Unterkünften als Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle der Arbeitgeber für die Angemessenheit der Unterkunft zu sorgen hat, unabhängig davon, ob diese durch den Arbeitgeber selbst oder auf dessen Veranlassung durch Dritte zur Verfügung gestellt wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Doppelbuchstabe dd

Die Angemessenheit einer Unterkunft ist insbesondere bei der Erfüllung der einschlägigen Anforderungen dieser Verordnung und des zugehörigen Technischen Regelwerks gegeben. Neben der Ausführung und Ausstattung der Unterkunft ist auch die Lage, die Erreichbarkeit und der Betrieb der Unterkunft zu berücksichtigen.

Zu Buchstabe b

In Anhang 4.4 Absatz 2 wird ergänzt, dass Unterkünfte auch entsprechend der Dauer der Unterbringung angemessen auszustatten sind. So sind Unterkünfte zur längeren Unterbringung von Beschäftigten, etwa mit Möglichkeiten zum Waschen und Trocknen von Kleidung sowie Essbereiche mit Einrichtungen zum Zubereiten und Aufbewahren von Speisen und Spülgelegenheiten auszustatten.

Es ist angedacht, die Anforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte in der Technischen Regel für Arbeitsstätten A4.4. „Unterkünfte“ weiter zu konkretisieren.

Zu Buchstabe c

Die Norm des Anhangs 4.4 Absatz 4, verlangt eine Dokumentation der Adressen der Gemeinschaftsunterkünfte, deren UnterbringungsKapazitäten, die Zuordnung der untergebrachten Beschäftigten zu den Gemeinschaftsunterkünften sowie den jeweils zugehörigen Zeitraum der Unterbringung. Dies liegt im öffentlichen Interesse für die Ausübung öffentlicher Gewalt durch die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und den Unfallversicherungsträgern sowie weiterer für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden begründet.

Die zuständigen Landesbehörden dürfen die Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle ohne Einwilligung der Bewohner ausschließlich zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gemäß § 22 Absatz 2 Satz 5 ArbSchG i. V. m. Artikel 13 Absatz 7 GG kontrollieren.

Die Dokumentationspflicht beginnt mit dem Zeitpunkt des Bezugs der Gemeinschaftsunterkünfte durch die Beschäftigten und muss zur Auffindbarkeit der Unterkünfte durch die zuständigen Behörden am Ort der Leistungserbringung verfügbar sein. Ort der Leistungserbringung ist der regelmäßige Arbeitsort der jeweiligen Beschäftigten.

Die Aufbewahrungsfrist von vier Wochen nach Beendigung der Unterbringung stellt sicher, dass retrospektive Ermittlungen im öffentlichen Interesse durch die zuständigen Behörden ergriffen werden können.

Konkretisierungen zur Dokumentationspflicht werden in der Technischen Regel für Arbeitsstätten A4.4. „Unterkünfte“ vorgenommen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Bundesmeldegesetzes)

Gemeinschaftsunterkünfte für Beschäftigte nach der ArbStättV sind in der Regel Beherbergungsstätten im Sinne des § 29 Absatz 1 BMG. Mit der Ergänzung wird eine Regelungslücke geschlossen. Die nach Landesrecht bestimmten Behörden (insbesondere z.B. Meldebehörden, Gesundheitsbehörden Arbeitsschutzbehörden, Wohnungsaufsichtsbehörden oder Bauaufsichtsbehörden) sind derzeit zwar nach § 30 Absatz 4 Satz 3 berechtigt, die Meldescheine einzusehen, aber nicht zur weiteren Verarbeitung der Daten im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung (z.B. Erhebung, Speicherung und Übermittlung an andere Behörden). Diese ist jedoch erforderlich, um eine effektive ordnungsbehördliche Überwachung derartiger Unterkünfte zu gewährleisten.

Zu Artikel 6 (Änderung des Arbeitszeitgesetzes)

Durch die Regelung erfolgt eine Anpassung des Bußgeldrahmens im ArbZG bei Arbeitszeitverstößen. Die Höchstbeträge der Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten sind seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1994 - mit Ausnahme der Umstellung der Höchstbeträge von 30 000 Deutsche Mark auf 15 000 Euro beziehungsweise von 5 000 Deutsche Mark auf 2 500 Euro zum 1. Januar 2002 - nicht erhöht worden. Die Bußgelder haben daher im Zeitverlauf ihre vorbeugende beziehungsweise lenkende Wirkung zum Teil eingebüßt. Künftig sollen die Aufsichtsbehörden Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen die Regelungen des ArbZG mit Geldbußen bis zu 30 000 Euro, Verstöße gegen die Pflicht zum Aushang oder zur Auslage des Gesetzes und anderer Dokumente mit bis zu 5 000 Euro ahnden können. Damit wird der Höchstbetrag für das Bußgeld verdoppelt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Artikel 7 (Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes)**Zu Nummer 1**

Durch die Regelung erfolgt eine Anpassung des Bußgeldrahmens in § 58 JArbSchG. Die Höchstbeträge der Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten sind seit 1997 - mit Ausnahme der Umstellung der Höchstbeträge von 30 000 Deutsche Mark auf 15 000 Euro zum 1. Januar 2002 - nicht erhöht worden. Künftig sollen die Aufsichtsbehörden Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen die Regelungen des JArbSchG mit Geldbußen bis zu 30 000 Euro ahnden können. Damit wird der Höchstbetrag für das Bußgeld verdoppelt.

Zu Nummer 2

Verstöße gegen bestimmte Pflichten des Arbeitgebers zum Beispiel zur Unterweisung, zum Aushang oder zur Aufbewahrung von Dokumenten können nach § 59 JArbSchG mit einer Geldbuße bis zu 2 500 Euro geahndet werden. Diese Bußgeldvorschrift ist seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1976 mit Ausnahme der Euro-Umstellung (von 5 000 Deutsche Mark) nicht angepasst worden. Das maximale Bußgeld bei entsprechenden Verstößen soll auf künftig bis zu 5 000 Euro verdoppelt werden.

Zu Artikel 8 (Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes)**Zu Nummer 1**

Der Begriff der „illegalen Beschäftigung“ im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wird um die Verbote des GSA Fleisch erweitert.

Zu Buchstaben a und b

Redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Buchstabe c

Illegale Beschäftigung ist künftig nach § 1 Absatz 3 Nummer 6 auch das Tätigwerdenlassen von Personen entgegen § 6a Absatz 2 GSA Fleisch. Dies betrifft insbesondere das Tätigwerdenlassen von Selbstständigen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die nicht in einem Arbeitsverhältnis zum Inhaber im Sinne des § 6a GSA Fleisch stehen.

Zu Nummer 2

Die neu eingeführte Prüfkompetenz aus § 6b GSA Fleisch wird in § 2 Absatz 1 Satz 1 und damit in den Katalog der Prüfungsaufgaben der Behörden der Zollverwaltung aufgenommen.

Zu Buchstaben a und b

Redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Buchstabe c

Die Prüfkompetenz der Behörden der Zollverwaltung wird um die Prüfung der durch GSA Fleisch geschaffenen Ge- und Verbote ergänzt. Hierzu wird der § 2 Absatz 1 Satz 1 um Nummer 9 ergänzt. Die Behörden der Zollverwaltung prüfen mithin, ob entgegen § 6a oder 7 GSA Fleisch ein Betrieb oder eine Organisation im Bereich der Fleischwirtschaft nicht als alleiniger Inhaber geführt wird oder wurde, die Nutzung eines solchen Betriebes oder einer solchen Organisation ganz oder teilweise gestattet wird oder wurde, oder Personen entgegen der Beschränkungen aus § 6a Absatz 2 GSA Fleisch tätig werden oder wurden.

Zu Nummer 3

Zur Verbesserung der Prüfungsabläufe wird die Pflicht, die in Datenverarbeitungsanlagen gespeicherten Daten auszusondern und den Behörden der Zollverwaltung auf Verlangen auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder in Listen zu übermitteln, um die neue Prüfaufgabe in § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 erweitert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Artikel 9 (Weitere Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes)**Zu Nummer 1**

Der Begriff der „illegalen Beschäftigung“ in § 1 Absatz 3 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes wird um das Verbot der Überlassung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern entgegen § 6a Absatz 2 GSA Fleisch erweitert.

Zu Nummer 2

Die bestehenden Prüfaufgaben der Behörden der Zollverwaltung werden um die Prüfung des durch § 6a Absatz 2 GSA Fleisch untersagten Ver- und Entleih von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Bereich der Fleischwirtschaft durch Erweiterung des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 ergänzt.

Zu Artikel 10 (Einschränkung eines Grundrechts)

Mit dem Artikel wird dem verfassungsrechtlichen Zitiergebot Rechnung getragen.

Zu Artikel 11 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 2

Aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (NKR-Nr. 5393, BMAS)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

| | |
|--|--|
| Bürgerinnen und Bürger | |
| Erfüllungsaufwand: | keine Auswirkungen |
| Wirtschaft | |
| Jährlicher Erfüllungsaufwand: | 3 Mio. Euro |
| <i>davon aus Informationspflichten:</i> | 42.000 Euro |
| Einmaliger Erfüllungsaufwand: | 1,2 Mio. Euro |
| <i>davon aus Informationspflichten (Einzelfall):</i> | 110.000 Euro |
| Verwaltung | |
| Bund | |
| Jährlicher Erfüllungsaufwand (ab 2021): | 4,2 Mio. Euro |
| Einmaliger Erfüllungsaufwand: | 250.000 Euro |
| Länder | |
| Jährlicher Erfüllungsaufwand (ab 2026): | 37 Mio. Euro |
| Evaluierung | |
| Ziele | Mit den geplanten Evaluierungen werden folgende Gesetzesziele überprüft (Zwischenauswertung 2023, umfangreiche Auswertung zum bundeseinheitlichen Aufsichtsvollzug und Prüfung notwendiger Nachjustierungen 2027): Bundesweit einheitlicher Arbeitsschutzvollzug in der Fleischindustrie durch einheitliche Kontrollmaßstäbe zur höheren Kontrolldichte bundesweit, insbesondere 5% Mindestbesichtigungsquote |

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

| | |
|--|--|
| Kriterien | Kontrolldichte auf Ebene der Bundesländer Erfüllungsgrad der Mindestbesichtigungsquote von 5% in den Ländern Wirksamkeit des Zielwertes von 5% anhand der erfassten Verstöße |
| Datengrundlage | Datenlieferungen der Länder an die neue Bundesfachstelle |
| ‘One in one out’-Regel | Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von ca. 3 Mio. Euro dar. Dieses „In“ wird durch die Entlastung aus dem 3. Bürokratieentlastungsgesetz kompensiert. |
| KMU-Betroffenheit | Das Gesetz nimmt kleine Handwerksbetriebe mit höchstens 49 Mitarbeitern vom Geltungsbereich des Gesetzes aus. |
| <p>Die Einleitung der Ressortbeteiligung eine Woche vor der Kabinettsbefassung ist ein weiteres Negativbeispiel für die zunehmende Praxis, Fristen bei politisch wichtigen Vorhaben nicht zu beachten. Bessere Rechtsetzung und eine gründliche inhaltliche Beratung von Gesetzentwürfen sind unter diesen Bedingungen nicht möglich.</p> <p>Im Übrigen hat das Ressort den Erfüllungsaufwand trotz schwieriger Datenlage nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</p> | |

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Im Einzelnen

Mit dem Gesetzentwurf soll der Vollzug im Arbeitsschutz auf der Grundlage bundeseinheitlicher Kriterien verbessert und dabei insbesondere die Praxis der Werkverträge bei der Schlachtung und Zerlegung von Tieren beendet werden. Diese Praxis hat in Teilen der Branche wiederholt zu Missständen bei den Arbeits- und Unterkunftsbedingungen der Beschäftigten geführt, das Aufsichtshandeln behindert und Coronaausbrüche in Kernbereichen der Fleischwirtschaft begünstigt. Das vorliegende Gesetz legt bundeseinheitliche Kriterien für häufigere und wirksamere Kontrollen durch Aufsichtsbehörden im gesamten Bundesgebiet fest und ordnet die Beschäftigungsverhältnisse im Kernbereich der Fleischwirtschaft wie folgt neu:

- **5% Mindestbesichtigungsquote:** Beginnend mit dem Kalenderjahr 2026 sollen die Arbeitsschutzbehörden der Länder im Laufe eines Kalenderjahres mindestens fünf Prozent der im Land vorhandenen Betriebe besichtigen. Ein Übergangszeitraum bis zum Jahr 2026 soll sicherstellen, dass die Länder weder administrativ noch finanziell überfordert werden und eine angemessene Vorbereitungszeit zur Umsetzung der Mindestbesichtigungsquote erhalten.
- **Neue Bundesfachstelle sichert zuverlässige Erkenntnisgrundlage für wirksame Aufsicht und bestehende Berichtspflichten:** Damit eine hinreichende Transparenz zum Aufsichtsvollzug in den Ländern hergestellt wird, soll innerhalb der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) eine Bundesfachstelle eingerichtet werden. Ziel ist ein länderübergreifendes und wirkungsorientiertes Monitoring, um eine belastbare und zuverlässige Erkenntnisgrundlage zum jeweils erreichten Stand bei der Betriebsbesichtigungsquote, zu Fortschritten und gegebenenfalls notwendigen Nachjustierungen zu erhalten. Damit wird eine leistungsfähige Struktur zur Erfüllung der Berichtsaufgaben geschaffen (z.B. die gegenüber dem Parlament bestehende jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie andere europäische und internationale Berichtspflichten).
- **Arbeitsrechtliche Vorgaben:** Zur Eindämmung der durch Kontrollen festgestellten Rechtsverstöße gegen geltendes Arbeitszeitrecht und Arbeitsschutzrecht legt der Entwurf klare Verantwortlichkeiten fest. Um missbräuchliche Unternehmensgestaltungen zur Unterlaufung der geltenden Regelungen im Arbeitsrecht und Arbeitsschutz zu verhindern, dürfen Arbeitnehmer die Tätigkeiten nur im Rahmen eines mit dem Inhaber bestehenden Arbeitsverhältnisses ausüben. Handwerksunternehmen von bis zu 49 Beschäftigten sind davon ausgenommen. Die Arbeitszeit muss zukünftig elektronisch aufgezeichnet werden.
- **Unterkunftssituation:** Die Unterbringung von Beschäftigten der Fleischwirtschaft, deren Unterkünfte oft gravierende Hygiene-, Bau- und Brandschutzmängel aufweisen, soll verbessert werden. Daher werden Informationspflichten für die Arbeitgeber zur Kontrolle der Unterkunftsbedingungen eingeführt. Das Gesetz stellt klar, dass die Unterbringung der Beschäftigten auch außerhalb eines Betriebsgeländes oder einer Baustelle Mindestanforderungen genügen muss.
- **Ständiger Ausschuss:** Beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ein Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit geschaffen, dem auf ehrenamtlicher Basis geeignete Personen von Seiten der öffentlichen und privaten Arbeitgeber, der Ge-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werkschaften, der Landesbehörden, der gesetzlichen Unfallversicherung und weitere geeignete Personen, insbesondere aus der Wissenschaft, angehören sollen. Dieser Ausschuss soll u.a. Empfehlungen zur Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit erarbeiten, das Bundesministerium in allen Arbeitsschutzfragen beraten und nicht mehr als 15 Mitglieder umfassen.

II.1. Erfüllungsaufwand

Für **Bürgerinnen und Bürgern** entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Den **jährlichen Erfüllungsaufwand** der Wirtschaft schätzt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf **ca. 3 Mio. Euro**. Es handelt sich bei diesen Werten um nachvollziehbar vorgenommene grobe Schätzungen aufgrund gesetzter Szenarios.

Mit 3 Mio. Euro ergibt sich dieser Aufwand fast vollständig durch die Einführung von Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle. Damit können sich für einige Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland Sachkosten ergeben, die durch die Unterbringung von Beschäftigten entstehen. Zur Abschätzung dieser jährlichen Mehraufwände hat das Ressort eine grobe Schätzung vorgenommen (Annahmen: ca. 500 betroffene Unternehmen mit durchschnittlich 40 unterzubringenden Personen und 150 Euro pro Person, da erhöhter Platzbedarf bzw. Ausstattungskosten pro Quadratmeter von 2,50 Euro/Person).

Etwa **42.000 Euro jährlich** entstehen für Unternehmen durch die Einführung der Informationspflicht, welche den Aufsichtsbehörden die Kontrolle der Unterkunftsbedingungen erleichtern bzw. ermöglichen soll. Aufgrund der schlechten Datenlage in diesem Bereich wurden diese Aufwände ebenfalls mittels eines Szenarios grob geschätzt (1.000 Fälle und 42 Euro im Einzelfall; angenommene Prozessschritte: Beschaffung und Überprüfung von Daten, die Bewertung von Gemeinschaftsunterkünften, die Bearbeitung/ Aufbereitung von Daten und deren Aufbewahrung/ Vernichtung; Personalaufwand: 30 Minuten mit hohem Qualifikationsniveau/ 56,40 Euro pro Stunde, 38 Minuten mit mittlerem Qualifikationsniveau/ 22,10 Euro pro Stunde).

Der **einmalige Erfüllungsaufwand** für die Wirtschaft wird auf ca. **1,2 Mio. Euro** geschätzt. Es handelt sich bei diesen Werten um nachvollziehbar berechnete grobe Schätzungen aufgrund gesetzter Szenarios.

Davon entfallen rechnerisch ca. **295.000 Euro** auf die Einführung eines elektronischen Zeiterfassungssystems in den Betrieben der Fleischwirtschaft. Betroffen sind nur die Betriebe, die von den Regelungen dieses Gesetzes erfasst sind und Arbeitszeiten bisher noch nicht elektronisch erfassen (ca. 295 Betriebe, ca. 1.000 Euro im Einzelfall).

Hinzu kommt **einmaliger Aufwand zwischen ca. 642.000 Euro und 963.000 Euro** (mittleres Szenario: **802.000 Euro**) für den Umstellungsaufwand für die Arbeitsverträge der Beschäftigten, die der Betriebsinhaber aus dem Leih- oder Werkvertragsverhältnis in ein direktes Beschäftigungsverhältnis übernimmt. Dieser Korridor wurde auf Basis einer groben Schätzung ermittelt (mittleres Qualifikationsniveau, Zeitaufwand pro Fall 20 bis 30 Minuten bzw. 12,83 und 19,25 Euro, ca. 50.000 Fälle basierend auf Angaben der Berufsgenossenschaft und der Selbstauskunft der Unternehmen, welche die „Selbstverpflichtung für attraktivere Arbeitsbedingungen“ unterzeichnet haben).

Etwa **110.000 Euro** ergeben sich zudem aus der erstmaligen Durchführung der Dokumentation nach Einführung der Informationspflicht, welche den Aufsichtsbehörden die Kontrolle der Unterkunftsbedingungen erleichtern bzw. ermöglichen soll. Aufgrund der schlechten Datenlage in diesem Bereich wurden diese Aufwände ebenfalls mittels eines Szenarios grob geschätzt (ca. 110 Euro im Einzelfall, 1.000 Unternehmen; jährlicher Dokumentationsaufwand für das erste Jahr zzgl. 70 min/ hohes Qualifikationsniveau für die Einarbeitungszeit pro Unternehmen).

Verwaltung

Bund

Für die Verwaltung des Bundes entsteht **jährlicher Erfüllungsaufwand von 4,2 Mio. Euro**. Dieser Gesamtaufwand setzt sich aus folgenden Teilaufwänden zusammen:

- ca. 2,6 Mio. Euro bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit entstehen durch den erweiterten Prüfauftrag bei der Zollverwaltung (25 zusätzliche Beschäftigte zzgl. pauschale Sachkosten von 24.850 Euro pro Beschäftigten bei 16,5 Beschäftigten, sowie 42.780 Euro pro Beschäftigten bei 8,5 Beschäftigten wegen erforderlicher besonderer Zusatzausstattung im

Vollzugsdienst, z.B. ballistische Schutzwesten, Schnittschutzhandschuhe u.a. Einsatzmittel)

- ca. 1 Mio. Euro auf den Betrieb der Datenbank- und Softwareinfrastruktur bei der BAuA (ermittelt anhand eines vergleichbaren Projekts aus dem Bereich der Lebensmittelsicherheit).
- 495.000 Euro für zusätzliches Personal bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin BAuA (3 Stellen h. D., 2 Stellen g. D.).
- 115.000 Euro Personalkosten für verbessertes Monitoring über das Aufsichtshandeln der Länder (1 Stelle h. D.)

Für die Verwaltung des Bundes entsteht **einmaliger Erfüllungsaufwand von knapp 250.000 Euro**. Dieser ergibt sich aus:

- 200.000 Euro den Aufbau/Betrieb der Datenbank und Software-/Infrastruktur bei der Einrichtung der Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bei der BAuA zur Erfüllung der Berichtspflichten (ermittelt anhand eines vergleichbaren Projekts aus dem Bereich der Lebensmittelsicherheit).
- 43.500 Euro für die Anpassung des IT-Fachverfahrens der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nebst Schnittstellen (Fremdunterstützung Entwicklung: 29 Personentagen á 1.500 Euro).

Länder

Jährlicher Erfüllungsaufwand von ca. 37 Mio. Euro für die Verwaltung der Länder entsteht ab dem Jahr 2026. Dieser Aufwand geht zurück auf die Erfüllung der Mindestquote von fünf Prozent jährlich zu besichtigenden Betrieben. Der zusätzliche Personalbedarf von bundesweit insgesamt 630 Stellen im mittleren, gehobenen und höheren Dienst wurde mit Hilfe der Länder grob geschätzt.

II.2. Evaluierung

Mit den geplanten Evaluierungen werden die Gesetzesziele zunächst in einer Zwischenauswertung 2023 und 2027 in einer umfangreicheren Auswertung zum bundeseinheitlichen Aufsichtsvollzug und zur Prüfung notwendiger Nachjustierungen überprüft. Konkret geht es um die Überprüfung des Ziels eines bundesweit einheitlichen Arbeitsschutzvollzugs in der Fleischindustrie durch einheitliche Kontrollmaßstäbe zur höheren Kontrolldichte bundesweit, insbesondere der

5%-igen Mindestbesichtigungsquote. Indikatoren sind die Kontrolldichte auf Ebene der Bundesländer, der Erfüllungsgrad der Mindestbesichtigungsquote von 5% in den Ländern und die Wirksamkeit des Zielwertes von 5% anhand der erfassten Verstöße. Als Datengrundlage dienen die Datenlieferungen der Länder an die neue Bundesfachstelle bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

III. Ergebnis

Die Einleitung der Ressortbeteiligung eine Woche vor der Kabinettbefassung ist ein weiteres Negativbeispiel für die zunehmende Praxis, Fristen bei politisch wichtigen Vorhaben nicht zu beachten. Bessere Rechtsetzung und eine gründliche inhaltliche Beratung von Gesetzentwürfen sind unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Im Übrigen hat das Ressort den Erfüllungsaufwand trotz schwieriger Datenlage nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Prof. Dr. Kuhlmann

Stellv. Vorsitzende

Grieser

Berichterstatteerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.