Deutscher Bundestag **Drucksache 19/21978**

19. Wahlperiode 31.08.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)

A. Problem und Ziel

Es ist eine Kernaufgabe staatlichen Handelns, Rahmenbedingungen für gesunde, sichere und menschengerecht gestaltete Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu schaffen. Das EU-Recht verpflichtet die Mitgliedstaaten, insbesondere für eine angemessene Kontrolle und Überwachung zu sorgen (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). Die Leistungsfähigkeit des deutschen Arbeitsschutzsystems hängt neben der anforderungsgerechten Umsetzung der Arbeitsschutzvorgaben durch die Arbeitgeber maßgeblich von einer transparenten und passgenauen Beratung und Überwachung der Betriebe durch die Arbeitsschutzbehörden ab. Ein zentrales Instrument der Arbeitsschutzbehörden ist die aktive oder reaktive Ansprache der Betriebe in Form von Betriebsbesichtigungen. Das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) enthält derzeit dazu keine Vorgaben. Insbesondere über die Kontrolldichte, das heißt über Anzahl und Häufigkeit von Betriebsbesuchen entscheiden die Arbeitsschutzbehörden nach eigenem Ermessen selbst. In der Praxis ist seit Jahren eine rückläufige Entwicklung bei der Zahl der von den Arbeitsschutzbehörden durchgeführten Betriebsbesichtigungen zu beobachten. Dieser negative Trend soll gestoppt und in eine wieder ansteigende Entwicklung umgekehrt werden. Hier sind maßvolle vollzugsleitende Festlegungen notwendig. Bund und Länder sind sich in der Zielsetzung einig, den Arbeitsschutzvollzug auf der Grundlage einheitlicher Standards weiter zu verbessern. Zu diesem Zweck soll betriebsbezogen eine jährliche Mindestbesichtigungsquote eingeführt werden, die schrittweise ansteigend im Jahr 2026 ihren Zielwert erreichen soll. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat das Vorhaben vorbereitet, die 96. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister (ASMK) hat Eckpunkte beschlossen und den Bund um Einleitung geeigneter rechtsetzender Schritte gebeten. Im Jahr 2027 soll über eine weitere Optimierung der Wirksamkeit der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht und eine Anhebung der Zielquote entschieden werden.

Die Einführung einer verbindlichen bundesweit einheitlichen Mindestbesichtigungsquote soll durch die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) flankiert werden. Die sachgerechte Erfüllung der gegenüber dem

Parlament bestehenden jährlichen Berichtspflicht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie die Erfüllung von Unterrichtungspflichten aus internationalen Übereinkommen oder EU-Rechtsakten erfordert die Schaffung einer leistungsfähigen Struktur zur Erledigung dieser Aufgaben. Derzeit besteht keine hinreichende Transparenz zum Aufsichtshandeln in den Ländern. Die Datenlieferungen aus den Ländern, beispielsweise zur Anzahl der Aufsichtsbeamten und Aufsichtsbeamtinnen, sind nicht genügend transparent und ergeben ein unvollständiges Bild. Ein länderübergreifendes und wirkungsorientiertes Monitoring findet nicht in ausreichendem Maße statt. Durch eine Neuausrichtung und Bündelung entsprechender Aufgaben in einer innerhalb der BAuA neu einzurichtenden Bundesfachstelle soll ein Kompetenz- und Effizienzgewinn erzielt werden. Insbesondere sollen die in den Ländern einzuleitenden Maßnahmen zur schrittweisen Umsetzung der Betriebsbesichtigungsquote durch die Bundesfachstelle kontinuierlich begleitet, zusammengeführt und ausgewertet werden. Ziel ist, für die nationale, europäische und internationale Berichterstattung eine belastbare und zuverlässige Erkenntnisgrundlage zum jeweils erreichten Stand bei der Betriebsbesichtigungsquote, zu erreichten Fortschritten und gegebenenfalls notwendigen Nachjustierungen zu erhalten. Gerade die Corona-Krise hat gezeigt, wie wichtig eine starke Arbeitsschutzaufsicht ist.

Die Covid-19-Ausbrüche in jüngster Zeit in Schlachthöfen in Nordrhein-Westfalen und den betroffenen Gemeinden haben das Augenmerk verstärkt auf die Arbeitsbedingungen einer Branche gelenkt, die schon in der Vergangenheit wegen dieser Arbeitsbedingungen immer wieder in die Kritik geraten ist. Trotz Selbstverpflichtungen der Branche, trotz Verschärfungen des Regelwerks ist keine nennenswerte Verbesserung der Arbeitsbedingungen feststellbar. Vielmehr hat unter anderem eine Schwerpunktprüfung der Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen im letzten Jahr, im Rahmen derer 30 Großbetriebe und 17 000 Arbeitsplätze in der Fleischindustrie überprüft wurden, zahlreiche Rechtsverstöße festgestellt. Von den insgesamt rund 8 800 Rechtsverstößen entfielen alleine rund 5 900 Verstöße auf das Arbeitszeitrecht. Es wurden Fälle aufgedeckt, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 16 Stunden an einem Tag gearbeitet haben. Vielfach wurde ohne Pause gearbeitet. Daneben wurden gravierende Mängel, beispielsweise im Bereich des technischen Arbeitsschutzes, festgestellt. So fehlten vielfach Schutzeinrichtungen an Arbeitsmitteln. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Zahl der Arbeitsunfälle im Bereich des Schlachtens, des Zerlegens von Tieren und der Fleischverarbeitung deutlich höher ist als sonst im Bereich der Nahrungsmittelindustrie.

Auch die Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit haben ergeben, dass es im Bereich der Fleischindustrie zu zahlreichen Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben kommt. So wurden beispielsweise Fälle festgestellt, in welchen Lohn für persönliche Schutzausrüstung, für Miete oder für Fahrservice entgegen den rechtlichen Bestimmungen einbehalten wurde.

Leidtragende dieser Arbeitsbedingungen sind vielfach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei Werkvertragsunternehmen beschäftigt sind. Die Beschäftigten kommen häufig aus Osteuropa und werden von den Werkvertragsunternehmen - in teilweise auch unter-schiedlichen - Fleischindustrieunternehmen eingesetzt.

Dabei unterscheidet sich der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern in der Fleischindustrie von dem in vielen anderen Branchen in mehrerlei Hinsicht: Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer werden weitestgehend in Bereichen eingesetzt, die das Kerngeschäft der Fleischindustrie ausmachen, also in der Schlachtung und Zerlegung sowie in der Fleischverarbei-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

tung (Zutrieb, Tötung, Schlachtung einschließlich Ausweiden, Kuttelei, Grobzerlegung, Feinzerlegung etc.). 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.

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 die Unternehmen mit dem Einsatz des Fremdpersonals ihren eigentlichen Betriebszweck.

Schließlich zeichnet sich der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern 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 Zerlegen der Tiere, den Fließbändern etc.

Daneben werden, wenn auch in geringerem Umfang, Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer eingesetzt. Die Kontrollen haben gezeigt, dass die Beschäftigten der verschiedenen Werkvertragsunternehmen und die Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer teilweise zusammen arbeiten und vergleichbare Tätigkeiten ausführen.

Dies führt zu einem nur schwer durchschaubaren Nebeneinander verschiedenster Beschäftigungsverhältnisse. Es sind in diesen Bereichen keine klaren Verantwortlichkeiten gegeben, was unter anderem dazu führt, dass auf die Einhaltung der arbeitsrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Regelungen häufig nicht geachtet wird. Die Folge sind die eingangs beschriebene Vielzahl von Verstößen und Arbeitsunfällen.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, im Bereich der Fleischindustrie zu klaren Verantwortlichkeiten zu kommen. Hierzu soll geregelt werden, dass künftig kein Fremdpersonal mehr im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung und im Bereich der Fleischverarbeitung eingesetzt werden darf. Dadurch soll einerseits den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die in diesen Bereichen tätig sind, ein Verantwortlicher gegeben werden, der sich um die Einhaltung der arbeitsrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Regularien zu kümmern hat, zum anderen soll damit den Kontrollbehörden eine effektive und effiziente Kontrolle ermöglicht werden.

Neben den Arbeitsbedingungen in den Fleischfabriken selbst ist auch die Unterkunftssituation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Fleischwirtschaft häufig unzureichend. Die Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Zuge der nach dem Infektionsschutzgesetz in Pandemiezeiten bestehenden besonderen Vollzugsmöglichkeiten auch die Unterkünfte von Beschäftigten bei Werkvertragsunternehmen in der Fleischwirtschaft überprüft; in ganz Nordrhein-Westfalen rund 650 Unterkünfte (Sammelunterkünfte, Werkswohnungen und Gemeinschaftsunterkünfte) mit mehr als 5 300 Personen. Ergebnis waren insgesamt knapp 1 900 Beanstandungen. Die Bandbreite der Beanstandungen ist groß. Zum Teil fehlen nur einfache Hygienemaßnahmen wie fehlendes Desinfektionsmittel oder fehlende Reinigungspläne. Es sind jedoch auch Schimmelpilzbefall, Einsturzgefahr, undichte Dächer, katastrophale Sanitäreinrichtungen, Ungezieferbefall und Brandschutzmängel festgestellt worden. Verschärft werden diese

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterkunftsbedingungen durch Überbelegung. Vier Wohnungen mussten auf Grund von erheblichen Baumängeln sowie Gesundheitsgefahren geräumt werden.

Vor diesem Hintergrund soll auch die Unterbringung von Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften auf dem Werksgelände wie auch außerhalb verbessert werden. Flankierend soll -wie bei den Arbeitsbedingungen - auch im Hinblick auf die Unterbringung von Beschäftigten die Überwachungs- und Beratungstätigkeit der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden, der Unfallversicherungsträger sowie weiterer für die Gefahrenabwehr zuständiger Behörden ermöglicht und unterstützt werden

B. Lösung

Zur Stärkung eines hohen bundesweit einheitlichen Arbeitsschutzniveaus soll die Vollzugsdichte im Aufsichtshandeln der Arbeitsschutzbehörden am Maßstab einer Mindestbesichtigungsquote neu ausgerichtet und durch eine gesetzliche Regelung abgesichert werden. Unter Beibehaltung eines kooperativen Miteinanders von Bund und Ländern soll es zu einer wirkungsvolleren Beratung und Überwachung in den Betrieben kommen; eine bessere Bundesaufsicht über das Verwaltungshandeln der Länder soll dieses Ziel unterstützen. Kooperation im Arbeitsschutz hat sich auch in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie bewährt. Im Rahmen der Bundesaufsicht soll das Monitoring des Aufsichtshandelns der Länder intensiviert sowie umfassender und wirkungsvoller erfolgen. Die Umsetzung der Mindestbesichtigungsquote soll durch eine bei der BAuA einzurichtende Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit begleitet und ausgewertet werden. Die Bundesfachstelle soll darüber hinaus das Monitoring der Arbeitsschutzaufsicht durchführen und auf dieser Grundlage Beiträge zur nationalen und internationalen Berichterstattung erstellen.

Der Einführung einer Mindestbesichtigungsquote werden weitere Verbesserungen in der Ablauforganisation des Aufsichtshandelns zur Seite gestellt. Bei der Überwachung der Arbeitsschutzvorschriften sollen besonders Betriebe mit hohem Gefährdungspotenzial besichtigt werden. Arbeiten Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz zusammen, können die Vollzugsbehörden künftig die Verschriftlichung der Zusammenarbeitsverpflichtung im Arbeitsschutz verlangen; so können Transparenz hinsichtlich der Gefährdungen, der Arbeitsschutzmaßnahmen und der Verantwortlichkeiten hergestellt werden und die Arbeitsschutzbehörden können leichter kontrollieren. Außerdem enthält der Entwurf eine Ermächtigungsgrundlage, wonach das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ohne Zustimmung des Bundesrates in epidemischen Lagen von nationaler Tragweite wie der Corona-Krise zeitlich befristet spezielle Rechtsverordnungen zu besonderen Arbeitsschutzanforderungen erlassen kann. 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.

Darüber hinaus sollen mit dem vorliegenden Regelungsentwurf verschiedene Eckpunkte des am 20. Mai 2020 vom Bundeskabinett beschlossenen „Arbeitsschutzprogramms für die Fleischwirtschaft“ umgesetzt werden:

Eine der zentralen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Fleischindustrie wie auch zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung ist die Vorgabe, dass im Bereich des Kerngeschäfts der Fleischwirtschaft, der Schlachtung, der Zerlegung und der Fleischverarbeitung, in einem Unternehmen kein Fremdpersonal mehr

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eingesetzt werden darf. Der Einsatz von Werkvertrags- sowie Leiharbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern ist damit künftig in diesen Bereichen nicht mehr zulässig. Für Verstöße gegen dieses Verbot sind entsprechende Bußgeldtatbestände vorgesehen. Handwerksbetriebe, die in den Bereichen der Schlachtung, Zerlegung oder Fleischverarbeitung tätig sind, sind von dem Verbot ausgenommen.

Außerdem soll in der Fleischindustrie die Aufzeichnung der Arbeitszeit künftig elektronisch erfolgen. Damit soll auch den erheblichen Verstößen im Bereich des Arbeitszeitrechts Rechnung getragen werden.

Um die Unterkunftssituation von Beschäftigten zu verbessern, wird explizit klargestellt, dass die Unterbringung von Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften auch außerhalb des Geländes eines Betriebs oder einer Baustelle branchenübergreifend Mindestanforderungen zu genügen hat.

Zudem soll der Arbeitgeber verpflichtet werden, 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.

Eine Dokumentationspflicht im Hinblick auf die Bereitstellung von Gemeinschaftsunterkünften soll die Überwachungs- und Beratungstätigkeit der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden, der Unfallversicherungsträger sowie weiterer für die Gefahrenabwehr zuständiger Behörden unterstützen.

Im Arbeitszeitgesetz (ArbZG) soll der seit 1994 unveränderte Bußgeldrahmen aktualisiert und der Höchstbetrag für das Bußgeld von bisher 15 000 Euro auf künftig 30 000 Euro verdoppelt werden. Verstöße gegen Aushang- oder Auslagepflichten sollen künftig mit bis zu 5 000 Euro (statt bisher 2 500 Euro) geahndet werden können. Die Bußgeldrahmen im ArbSchG und im Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG) sollen entsprechend angeglichen werden.

C. Alternativen

Im Bereich der Fleischwirtschaft wären verstärkte Kontrollen allein 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. Ebenso haben die Selbstverpflichtungen der Branche nicht zu der erhofften Verbesserung der Arbeitsbedingungen geführt. Vielmehr verharrt das etablierte System des Fremdpersonaleinsatzes in der Fleischindustrie in einem Zustand zahlreicher und systematischer Rechtsverstöße zum Nachteil der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund sind infolge des Gesetzentwurfs einmalige Kosten in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro und jährliche Kosten von rund 4,3 Mio. Euro zu erwarten. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Auf Seiten der Länder dürften im Regelbetrieb ab 2026 Kosten in Höhe von 37 Mio. Euro jährlich entstehen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft dürften rechnerisch aus dem Gesetzentwurf einmaliger Aufwand in Höhe von rund 1,255 Mio. Euro und jährlicher Aufwand in Höhe von rund 3 Mio. Euro resultieren.

Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland kann rechnerisch von einmaligen Kosten in Höhe von 110 000 Euro und von jährlichen in Höhe von 42 000 Euro ausgegangen werden.

Für die Wirtschaft entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 3 042 000 Euro. Diese Mehrbelastung wird im Rahmen der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) durch die Entlastung der Wirtschaft durch das Dritte Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie kompensiert.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

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

F. 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 dieser Unternehmen 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 31. August 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 7. August 2020 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Arbeitsschutzgesetzes

Das Arbeitsschutzgesetz vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), das zuletzt durch Artikel 293 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt geändert:

   a) Nach Absatz 2 Nummer 3 wird folgende Nummer 3a eingefügt:

   „3a. dass für bestimmte Beschäftigte angemessene Unterkünfte bereitzustellen sind, wenn dies aus Gründen der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist und welche Anforderungen dabei zu erfüllen sind,“.

   b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

   „(3) In epidemischen Lagen von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 des Infektionsschutzgesetzes kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ohne Zustimmung des Bundesrates spezielle Rechtsverordnungen nach Absatz 1 für einen befristeten Zeitraum erlassen.“

2. § 21 wird wie folgt geändert:

   a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

   „Bei der Überwachung haben die zuständigen Behörden bei der Auswahl von Betrieben Art und Umfang des betrieblichen Gefährdungspotenzials zu berücksichtigen.“

   b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

   „(1a) Die zuständigen Landesbehörden haben bei der Überwachung nach Absatz 1 sicherzustellen, dass im Laufe eines Kalenderjahres eine Mindestanzahl an Betrieben besichtigt wird. Beginnend mit dem Kalenderjahr 2026 sind im Laufe eines Kalenderjahres mindestens fünf Prozent der im Land vorhandenen Betriebe zu besichtigen (Mindestbesichtigungsquote). Von der Mindestbesichtigungsquote kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden. Erreicht eine Landesbehörde die Mindestbesichtigungsquote nicht, so hat sie die Zahl der besichtigten Betriebe bis zum Kalenderjahr 2026 schrittweise mindestens so weit zu erhöhen, dass sie die Mindestbesichtigungsquote erreicht. Maßgeblich für die Anzahl der im Land vorhandenen Betriebe ist die amtliche Statistik der Bundesagentur für Arbeit des Vorjahres.“

3. § 22 wird wie folgt geändert:

   a) Nach Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„Werden Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz tätig, kann die zuständige Behörde von den Arbeitgebern oder von den verantwortlichen Personen verlangen, dass das Ergebnis der Abstimmung über die zu treffenden Maßnahmen nach § 8 Absatz 1 schriftlich vorgelegt wird.“

b) Absatz 2 Satz 5 wird wie folgt gefasst:

„Außerhalb der in Satz 1 genannten Zeiten, oder wenn die Arbeitsstätte sich in einer Wohnung befindet, dürfen die mit der Überwachung beauftragten Personen ohne Einverständnis der Bewohner oder Nutzungsberechtigten die Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 nur treffen, soweit sie zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich sind.“

4. § 23 wird wie folgt geändert:

a) der Überschrift wird das Wort „; Bundesfachstelle“ angefügt.

b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach der Nummer 7 wird folgende Nummer 8 eingefügt:

„8. Verstöße gegen das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft,“.

bb) Im Satzteil nach Nummer 8 werden die Wörter „Nummern 1 bis 7“ werden durch die Wörter „Nummern 1 bis 8“ersetzt.

c) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin wird zur Intensivierung der Bundesaufsicht über die Aufsichtstätigkeit der Länder eine Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Jahresberichte der Länder einschließlich der Besichtigungsquote nach § 21 Absatz 1a auszuwerten und die Ergebnisse für den statistischen Bericht über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen in der Bundesrepublik Deutschland nach § 25 Absatz 1 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch zusammenzufassen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann die Arbeitsweise und das Verfahren der Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Errichtungserlass der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin festlegen.“

5. Nach § 24 wird folgender § 24a eingefügt:

„§ 24a

Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

(1) Beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ein Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit gebildet, in dem geeignete Personen vonseiten der öffentlichen und privaten Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Landesbehörden, der gesetzlichen Unfallversicherung und weitere geeignete Personen, insbesondere aus der Wissenschaft, vertreten sein sollen. Dem Ausschuss sollen nicht mehr als 15 Mitglieder angehören. Für jedes Mitglied ist ein stellvertretendes Mitglied zu benennen. Die Mitgliedschaft im Ausschuss ist ehrenamtlich. Ein Mitglied oder ein stellvertretendes Mitglied aus den anderen Ausschüssen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 18 Absatz 2 Nummer 5 soll dauerhaft als Gast im Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit vertreten sein.

(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beruft die Mitglieder des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die stellvertretenden Mitglieder. Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung und wählt die Vorsitzende oder den Vorsitzenden aus seiner Mitte. Die Geschäftsordnung und die Wahl der oder des Vorsitzenden bedürfen der Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

(3) Zu den Aufgaben des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit gehört es, soweit hierfür kein anderer Ausschuss beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 18 Absatz 2 Nummer 5 zuständig ist,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1. den Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu ermitteln,
2. Regeln und Erkenntnisse zu ermitteln, wie die in diesem Gesetz gestellten Anforderungen erfüllt werden können,
3. Empfehlungen zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aufzustellen,
4. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in allen Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten.

Das Arbeitsprogramm des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit wird mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmt. Der Ausschuss arbeitet eng mit den anderen Ausschüssen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 18 Absatz 2 Nummer 5 zusammen.

(4) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann die vom Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ermittelten Regeln und Erkenntnisse im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt geben und die Empfehlungen veröffentlichen. Der Arbeitgeber hat die bekannt gegebenen Regeln und Erkenntnisse zu berücksichtigen. Bei Einhaltung dieser Regeln und bei Beachtung dieser Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass die in diesem Gesetz gestellten Anforderungen erfüllt sind, soweit diese von der betreffenden Regel abgedeckt sind. Die Anforderungen aus Rechtsverordnungen nach § 18 und dazu bekannt gegebene Regeln und Erkenntnisse bleiben unberührt.

(5) Die Bundesministerien sowie die obersten Landesbehörden können zu den Sitzungen des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit Vertreterinnen oder Vertreter entsenden. Auf Verlangen ist ihnen in der Sitzung das Wort zu erteilen.

(6) Die Geschäfte des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit führt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.“

6. In § 25 Absatz 2 wird das Wort „fünfundzwanzigtausend“ durch das Wort „dreißigtausend“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft

Das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541, 2572), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1657) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 werden nach dem Wort „Arbeitnehmer“ ein Komma und die Wörter „der Arbeits- und Gesundheitsschutz“ eingefügt.
2. § 2 wird wie folgt geändert:
   a) Der Wortlaut wird Absatz 1.
   b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die §§ 6 bis 6b finden auf das Fleischerhandwerk keine Anwendung. Zum Fleischerhandwerk im Sinne dieses Gesetzes gehören Unternehmer der Fleischwirtschaft, die in der Regel nicht mehr als 49 Personen tätig werden lassen und

1. ihre Tätigkeiten nach § 1 Absatz 2 der Handwerksordnung handwerksmäßig betreiben und in die Handwerksrolle des zulassungspflichtigen Handwerks oder in das Verzeichnis des zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes eingetragen sind oder
2. juristische Personen oder rechtsfähige Personengesellschaften sind, deren Mitglieder oder Gesellschafter ausschließlich Unternehmer im Sinne des Satzes 2 Nummer 1 sind.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bei der Bestimmung der Anzahl der in der Regel tätigen Personen nach Satz 2 sind auch die bei Nachunternehmern tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer sowie Selbstständige mitzuzählen.“

3. § 4 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 wird nach dem Wort „Arbeitnehmerinnen“ das Wort „oder“ durch das Wort „und“ ersetzt.

   b) In Absatz 2 werden nach dem Wort „die“ die Wörter „Arbeitnehmerinnen und“ eingefügt.

4. § 6 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 wird vor dem Wort „aufzuzeichnen“ das Wort „elektronisch“ eingefügt und wird der Punkt am Ende durch die Wörter „und diese Aufzeichnung elektronisch aufzubewahren.“ ersetzt.

   b) Satz 2 wird aufgehoben.

5. Nach § 6 werden die folgenden §§ 6a und 6b eingefügt:

„§ 6a

Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal

(1) Ein Unternehmer muss einen Betrieb oder, im Fall des Absatzes 3 Satz 2, eine übergreifende Organisation, in dem oder in der geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, als alleiniger Inhaber führen. Die gemeinsame Führung eines Betriebes oder einer übergreifenden Organisation durch zwei oder mehrere Unternehmer ist unzulässig.

(2) Der Inhaber darf im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur im Rahmen von mit ihm bestehenden Arbeitsverhältnissen und im Rahmen einer Arbeitnehmerüberlassung tätig werden lassen. Er darf in diesen Bereichen keine Selbstständigen tätig werden lassen. Ein Dritter darf in diesen Bereichen unbeschadet der Zulässigkeit der Überlassung von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern nach Satz 1 keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und keine Selbstständigen tätig werden lassen.

(3) Inhaber ist, wer über die Nutzung der Betriebsmittel und den Einsatz des Personals entscheidet. Wenn aufgrund der räumlichen oder funktionalen Einbindung des Betriebes in eine übergreifende Organisation die Arbeitsabläufe in dem Betrieb inhaltlich oder zeitlich im Wesentlichen vorgegeben sind, ist Inhaber, wer die übergreifende Organisation führt.

(4) Eine übergreifende Organisation ist ein überbetrieblicher, nicht notwendig räumlich zusammenhängender Produktionsverbund, in dem die Arbeitsabläufe im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern oder im Bereich der Fleischverarbeitung aufeinander abgestimmt sind.

§ 6b

Prüfung und Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung

(1) Die Prüfung der Einhaltung der Vorgaben des § 6a obliegt den Behörden der Zollverwaltung.

(2) Die §§ 2 bis 6, 14, 15 bis 20, 22 und 23 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes sind entsprechend anzuwenden mit der Maßgabe, dass

1. die dortigen Befugnisse, Duldungs- und Mitwirkungspflichten auch gegenüber Inhabern im Sinne des § 6a Absatz 3 sowie Personen, welche die Nutzung eines Betriebes oder einer übergreifenden Organisation gestatten, Anwendung finden,

2. die dort genannten Behörden auch Einsicht in Arbeitsverträge, Niederschriften nach § 2 des Nachweisgesetzes, Satzungen, Gesellschaftsverträge und andere Geschäftsunterlagen nehmen können, die mittelbar oder unmittelbar Auskunft über die Einhaltung der Vorgaben nach § 6a geben, und

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3. die nach § 5 Absatz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, auch in Verbindung mit Nummer 1, zur Mitwirkung Verpflichteten die Unterlagen nach Nummer 2 vorzulegen haben.“

6. § 7 wird wie folgt gefasst:

„ § 7

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer einem anderen die Nutzung eines Betriebes oder einer übergreifenden Organisation, in dem oder in der geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, ganz oder teilweise gestattet und weiß oder wenigstens fahrlässig nicht weiß, dass der andere

1. entgegen § 6a Absatz 1 Satz 1 den Betrieb oder die übergreifende Organisation nicht richtig führt,
2. entgegen § 6a Absatz 2 Satz 1 einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin tätig werden lässt oder
3. entgegen § 6a Absatz 2 Satz 2 einen Selbstständigen tätig werden lässt.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 3 Absatz 1 in Verbindung mit § 28e Absatz 3c Satz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,
2. entgegen § 6 in Verbindung mit § 17 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2, des Mindestlohngesetzes, § 19 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder § 17c Absatz 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eine Aufzeichnung nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig erstellt oder nicht, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht mindestens zwei Jahre aufbewahrt,
3. entgegen § 6a Absatz 1 Satz 1 einen Betrieb oder eine übergreifende Organisation nicht richtig führt,
4. entgegen § 6a Absatz 2 Satz 1 einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin tätig werden lässt,
5. entgegen § 6a Absatz 2 Satz 2 einen Selbstständigen tätig werden lässt oder
6. entgegen § 6a Absatz 2 Satz 3 einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin oder einen Selbstständigen tätig werden lässt.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 sowie des Absatzes 2 Nummer 3 bis 6 mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro, in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro und in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 2 mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro geahndet werden.

(4) Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind

1. in den Fällen des Absatzes 1 und des Absatzes 2 Nummer 2 bis 6 die Behörden der Zollverwaltung jeweils für ihren Geschäftsbereich und
2. in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 der Versicherungsträger.“

Artikel 3

Weitere Änderung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft

Das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft, das zuletzt durch Artikel 2 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6a Absatz 2 wird wie folgt geändert:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

a) In Satz 1 werden die Wörter „und im Rahmen einer Arbeitnehmerüberlassung“ gestrichen.

b) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Ein Dritter darf in diesen Bereichen keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und keine Selbstständigen tätig werden lassen und keine Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer überlassen.“

2. Dem § 7 Absatz 2 Nummer 6 werden die Wörter „oder einen Leiharbeitnehmer oder eine Leiharbeitnehmerin überlässt“ angefügt.

Artikel 4

Änderung der Arbeitsstättenverordnung

Die Arbeitsstättenverordnung vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), die zuletzt durch Artikel 226 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach § 1 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Für Gemeinschaftsunterkünfte außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle gelten nur

1. § 3,
2. § 3a und
3. Nummer 4.4 des Anhangs.“

b) Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 4 bis 7.

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 7 wird folgender Absatz 8 eingefügt:

„(8) Gemeinschaftsunterkünfte im Sinne dieser Verordnung sind Unterkünfte innerhalb oder außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle, die

1. den Beschäftigten durch den Arbeitgeber oder auf dessen Veranlassung durch Dritte entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden,
2. von mehreren Beschäftigten und insgesamt von mindestens vier Personen gemeinschaftlich genutzt werden,
3. zeitlich befristet für die Dauer der Erbringung der Arbeitsleistung zur Verfügung gestellt werden.“

b) Die bisherigen Absätze 8 bis 12 werden die Absätze 9 bis 13.

3. Nach § 9 Nummer 4 wird folgende Nummer 4a eingefügt:

„4a. entgegen § 3a Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Nummer 4.4 Absatz 4 Satz 1 des Anhangs eine Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig dokumentiert,“.

4. Absatz 2 Satz 1 des Anhangs 3.6 wird wie folgt gefasst:

„Ist für das Betreiben von Arbeitsstätten eine raumlufttechnische Anlage erforderlich, muss diese jederzeit funktionsfähig sein und die Anforderungen nach Absatz 1 erfüllen.“

5. Der Anhang Nummer 4.4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„Der Arbeitgeber hat angemessene Unterkünfte für Beschäftigte zur Verfügung zu stellen, gegebenenfalls auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle, wenn es aus Gründen der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist.“

bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Sie ist stets erforderlich, wenn den Beschäftigten 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 wird und zu erwarten ist, dass der Beschäftigte die Verpflichtung zur Erbringung seiner Arbeitsleistung anderenfalls nicht eingehen würde.“

cc) Der neue Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Kann der Arbeitgeber erforderliche Unterkünfte innerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle nicht zur Verfügung stellen, hat er für eine andere angemessene Unterbringung der Beschäftigten außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle zu sorgen.“

dd) Folgender Satz wird angefügt:

„Wird die Unterkunft als Gemeinschaftsunterkunft außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle durch den Arbeitgeber oder auf dessen Veranlassung durch Dritte zu Verfügung gestellt, so hat der Arbeitgeber auch in diesem Fall für die Angemessenheit der Unterkunft zu sorgen.“

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Unterkünfte müssen entsprechend ihrer Belegungszahl und der Dauer der Unterbringung ausgestattet sein mit:

1. Wohn- und Schlafbereich (Betten, Schränken, Tischen, Stühlen),
2. Essbereich,
3. Sanitäreinrichtungen.“

c) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Der Arbeitgeber hat die Unterbringung von Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften innerhalb oder außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle nach den Sätzen 2 und 3 zu dokumentieren. In der Dokumentation sind anzugeben:

1. die Adressen der Gemeinschaftsunterkünfte,
2. die Unterbringungskapazitäten der Gemeinschaftsunterkünfte,
3. die Zuordnung der untergebrachten Beschäftigten zu den Gemeinschaftsunterkünften sowie
4. der zugehörige Zeitraum der Unterbringung der jeweiligen Beschäftigten.

Die Dokumentation muss ab Beginn der Bereitstellung der Gemeinschaftsunterkünfte am Ort der Leistungserbringung verfügbar sein. Die Dokumentation ist nach Beendigung der Unterbringung vier Wochen aufzubewahren.“

Artikel 5

Änderung des Bundesmeldegesetzes

In § 31 Satz 1 des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) das zuletzt durch Artikel 82 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, werden nach dem Wort „von“ die Wörter „den nach Landesrecht bestimmten Behörden und“ eingefügt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Artikel 6

Änderung des Arbeitszeitgesetzes

In § 22 Absatz 2 des Arbeitszeitgesetzes vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170, 1171), das zuletzt durch die Artikel 8 und 11 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 575) geändert worden ist, werden das Wort „fünfzehntausend“ durch das Wort „dreißigtausend“ und das Wort „zweitausendfünfhundert“ durch das Wort „fünftausend“ ersetzt.

Artikel 7

Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

Das Jugendarbeitsschutzgesetz vom 12. April 1976 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2522) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 58 Absatz 4 wird das Wort „fünfzehntausend“ durch das Wort „dreißigtausend“ ersetzt.
2. In § 59 Absatz 3 wird das Wort „zweitausendfünfhundert“ durch das Wort „fünftausend“ ersetzt.

Artikel 8

Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 26a Absatz 2 des Gesetzes vom 12. Juni 2020 (BGBl. I S. 1248) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 3 wird wie folgt geändert:
   a) In Nummer 4 wird das Wort „oder“ am Ende gestrichen.
   b) In Nummer 5 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
   c) Folgende Nummer 6 wird angefügt:
      „6. als Inhaber oder Dritter Personen entgegen § 6a Absatz 2 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft tätig werden lässt.“
2. § 2 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:
   a) In Nummer 7 wird das Wort „und“ am Ende durch ein Komma ersetzt.
   b) In Nummer 8 wird der Punkt am Ende durch das Wort „und“ ersetzt.
   c) Folgende Nummer 9 wird angefügt:
      „9. entgegen § 6a oder § 7 Absatz 1 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft
         a) ein Betrieb oder eine übergreifende Organisation, in dem oder in der geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, nicht durch einen alleinigen Inhaber geführt wird oder wurde,

b) die Nutzung eines Betriebes oder einer übergreifenden Organisation, in dem oder in der geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, ganz oder teilweise einem anderen gestattet wird oder wurde, oder

c) Personen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung tätig werden oder wurden.“

3. In § 5 Absatz 5 Satz 1 und 2 werden jeweils die Wörter „§ 2 Absatz 1 Nummer 4, 5 und 6“ durch die Wörter „§ 2 Absatz 1 Nummer 4, 5, 6 und 9“ersetzt.

Artikel 9

Weitere Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, das zuletzt durch Artikel 8 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 3 Nummer 3 wird wie folgt geändert:
   a) In Buchstabe a wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.
   b) Dem Buchstaben b wird das Wort „oder“ angefügt.
   c) Folgender Buchstabe c wird eingefügt:
      „c) entgegen § 6a Absatz 2 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“.
2. § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 wird wie folgt geändert:
   a) In Buchstabe a wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
   b) In Buchstabe b wird das Komma am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
   c) Folgender Buchstabe c wird eingefügt:
      „c) entgegen § 6a Absatz 2 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft ver- oder entliehen werden oder wurden,“

Artikel 10

Einschränkung eines Grundrechts

Durch Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b wird das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) insoweit eingeschränkt.

Artikel 11

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Sätze 2 und 3 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Artikel 2 und 8 treten am 1. Januar 2021 in Kraft. Artikel 3 und 9 treten am 1. April 2021 in Kraft.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

1. Arbeitsschutzgesetz

Gute Arbeit erfordert gute Arbeitsbedingungen. Kontrollen des Arbeitsschutzes sind dabei unverzichtbar. Die Kapazitäts- und Aktivitätskennzahlen der Länder in der Arbeitsschutzaufsicht entwickeln sich seit einigen Jahren rückläufig und weisen erhebliche regionale Varianzen auf, die mit Unterschieden in den Branchen- und Risikostrukturen der Betriebe alleine nicht erklärbar sind. Ursachen sind vor allem abnehmende Personalressourcen. Das hat Auswirkungen auf die Kontrolldichte der Aufsicht, insbesondere auf Umfang und Frequenz von Betriebsbesichtigungen. Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit des staatlichen Aufsichtshandelns im Arbeitsschutz wieder zu stärken und durch eine quantitative Vorgabe eine angemessene und wirksame Beratung und Überwachung der Betriebe zu unterstützen. Betriebsbesichtigungen sind ein wichtiges Aufsichtsinstrument. Sie umfassen die Überwachung, die Beratung und die Vorgabe von Maßnahmen zur Erreichung eines rechtskonformen Zustands. Zurückgehende Besichtigungszahlen haben unmittelbar Einfluss auf die Kenntnis und das Auswerten von Informationen über die anforderungsgerechte Erfüllung der Arbeitsschutzpflichten. Für die Betriebe bedeuten weniger Betriebsbesichtigungen, dass ihnen weniger Unterstützungsangebote und Wege zur Lösung von Arbeitsschutzfragen aufgezeigt werden. Deshalb sind die Betriebe so oft und so gründlich zu besichtigen, wie dies zur Sicherung einer wirksamen Einhaltung der Arbeitsschutzanforderungen notwendig ist.

Das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) enthält derzeit keine Vorgaben zu Zahl und Dichte von Betriebsbesichtigungen. Deren Durchführung steht im freien Ermessen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden. Ohne die vorgesehene Einführung einer Mindestbesichtigungsquote besteht die Gefahr, dass sich die länderbezogen deutlich ausgeprägten Unterschiede beim Vollzug des ArbSchG weiter vertiefen und verfestigen.

2. Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie

Ein Wirtschaftsbereich, der im Hinblick auf die Gewährleistung von gesunden, sicheren und menschenwürdig gestalteten Arbeitsbedingungen der Beschäftigten als besonders regulierungsbedürftig einzustufen ist, ist die Fleischindustrie. Speziell betroffen ist hierbei die industrielle Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Fleisch.

a) Branchenbild

Insbesondere in den beiden letzten Dekaden hat sich die Industrialisierung von Schlacht- und Fleischverarbeitungsprozessen weiter verstärkt (vgl. Bosch, Hüttenhoff, Weinkopf: Kontrolle von Mindestlöhnen, 2019, S. 194 ff.). Der Produktionsprozess ist dabei extrem arbeits- und kleinteilig organisiert. Beispielsweise wird am Zerlegeband von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern häufig jeweils nur ein einzelner Schnitt ausgeführt. Derzeit wird der Markt von wenigen Unternehmen beherrscht. Der Strukturwandel in der Fleischwirtschaft ging mit einem erheblichen Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einher. So ist die Zahl der Beschäftigten zwischen 1999 und 2014 um knapp ein Viertel gesunken (Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik 2019), während der Umsatz im selben Zeitraum um mehr als drei Viertel gestiegen ist (Statistisches Bundesamt, 2016a, Produzierendes Gewerbe, Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes - Jahresergebnisse. Fachserie 4, Reihe 4.1.1.). Diese Entwicklung ist insbesondere auf den Einsatz von geringer entlohnten Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa zurückzuführen (vgl. Bosch, Hüttenhoff, Weinkopf: Kontrolle von Mindestlöhnen, 2019, S. 194 ff.). Nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes betrugen die Umsätze von Betrieben der Fleischindustrie mit 50 oder mehr Beschäftigten im Jahr 2019 rund 39,7 Milliarden Euro. Damit ist der Umsatz um 7,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen (Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_N032_42.html).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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, Kuttelei, 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 Stammbelegschaft 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer eingesetzt. So hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in einem Fall festgestellt, dass ausschließlich Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 gerichtfest 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 Leiharbeitnehmerinnen 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer

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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verzicht auf einen schriftlichen Vertragsschluss wird der Nachweis der Arbeitgebereigenschaft zusätzlich erschwert. Da in der Regel mehrere Subunternehmer in denselben Betrieben und denselben Bereichen Personal einsetzen, lässt sich damit häufig nicht nachvollziehen, zu welchem Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis besteht.

Nach Angaben des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik ist in der Fleischwirtschaft der Anteil ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an allen Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern überproportional hoch. Unter den ausländischen Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern sind auch solche, die mit gefälschten EU-Personaldokumenten ausgestattet und in kostenpflichtigen Sammelunterkünften untergebracht werden (Phänomenbericht - Verschaffen von falschen amtlichen Ausweisen und illegale Beschäftigung des Bundeskriminalamtes, S. 11). Die Leiharbeitsunternehmen, die in diesen Fällen als Arbeitgeber agieren, haben teilweise ihren Sitz nicht in Deutschland (Phänomenbericht - Verschaffen von falschen amtlichen Ausweisen und illegale Beschäftigung des Bundeskriminalamtes, S. 4). Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit gefälschten Personaldokumenten sind besonders anfällig für ausbeuterische und krankmachende Arbeitsbedingungen, da sie kaum behördliche oder gerichtliche Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Rechte in Anspruch nehmen werden.

Die Servicestelle gegen Zwangsarbeit schildert, dass bereits die Anwerbung der sich oft in problematischen wirtschaftlichen Bedingungen befindlichen Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer im Ausland unter Ausnutzung ihrer besonderen Hilflosigkeit geschieht (Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel und ARBEIT UND LEBEN Berlin-Brandenburg DGB/VHS e.V. (Hrsg.): Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung verhindern: Branchenspezifische Analyse - Anzeichen erkennen & handeln, 2020). Dabei schrecken die Anwerbenden auch vor Betrug und Täuschung nicht zurück. Schuldknechtschaft, die Vortäuschung falscher Tatsachen sowie Gewalt oder Nötigung vor Ort schaffen eine starke Abhängigkeit. Auch wird aus Schlachtbetrieben von extrem langen Arbeitszeiten, unzulässigen Lohnabzügen und Vorenthalten des letzten Lohns berichtet.

Nach Erkenntnissen der Beratungsstelle Faire Mobilität ist es üblich, dass Krankheitszeiten von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern, die in der Fleischindustrie eingesetzt werden, nicht korrekt vergütet werden. Es wurde in diesem Zusammenhang beispielhaft geschildert, dass eine enge Kontaktperson eines mit dem Virus SARS-CoV-2-Infizierten arbeiten gehe, weil sie Lohneinbußen befürchte.

Aber auch ohne die Berücksichtigung von illegalen Aktivitäten befinden sich die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Fleischwirtschaft häufig in einer prekären Lage. Bedingt durch eine häufig eher niedrige Qualifikation, fehlende Sprachkenntnisse und schlechte wirtschaftliche Bedingungen im Heimatland haben sie eine ausgesprochen schwache Verhandlungsposition auf dem Arbeitsmarkt. Dies schlägt sich letztlich auch in ihrer Entlohnung nieder. Ausweislich der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit verdienten 2018 vollzeitbeschäftigte ausländische Helfer in der Wirtschaftsklasse 10.11 (Schlachten (ohne Schlachten von Geflügel)) 1 984 Euro pro Monat, deutsche Helfer dagegen 2 418 Euro pro Monat (Definition nach Klassifikation der Wirtschaftszweige und Klassifikation der Berufe 2010). Zwar wird in der Entgeltstatistik nicht unterschieden, ob ein Beschäftigter bei einem Fleischindustrie- oder einem Subunternehmen beschäftigt ist. Es kann jedoch auf Grund der oben beschriebenen Arbeitsverhältnisse in der Fleischindustrie davon ausgegangen werden, dass ausländische Helfer in der Regel bei Subunternehmen beschäftigt sind.

Eine besondere Schutzbedürftigkeit ergibt sich auch aus der stark körperlich belastenden und gefährlichen Arbeit. Einer Sonderauswertung der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe zufolge ist die durchschnittliche Zahl der Arbeitsunfälle je 1 000 Beschäftigten in der Fleischwirtschaft 65 Prozent höher als im Durchschnitt über die anderen Branchen dieser Berufsgenossenschaft. Bezogen auf die Werkvertragsunternehmen in der Fleischwirtschaft sind die Unfallzahlen je 1 000 Beschäftigten fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt aller bei der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe versicherten Branchen.

Auch auf internationaler Ebene haben u.a. auch die Missstände in der Fleischindustrie Anlass zu Beschwerden und Anfragen gegeben. Deutschland ist seit Jahren dem Vorwurf ausgesetzt, durch die Duldung der Missstände Sozialdumping zum Nachteil von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Fleischunternehmen zu verursachen und damit sowohl die Rechte der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht hinreichend zu schützen als auch das Funktionieren des Binnenmarktes zu beeinträchtigen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

d) Bisherige Maßnahmen in der Fleischwirtschaft

Bisherige Versuche der Branche, auf dem Weg der Selbstverpflichtung die Einhaltung des geltenden Rechts zu gewährleisten, haben nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation geführt. Im Sinne einer Selbstverpflichtung wurden in der Branche sowohl ein freiwilliger Verhaltenskodex, als auch eine Selbstverpflichtung beschlossen. Gegenstand des Kodex war insbesondere, die Qualität der Unterkünfte gerade auch für Arbeitnehmer der Werkvertragsunternehmen zu verbessern. Die im Jahr 2015 von den sechs größten Unternehmen der Branche unterzeichnete Selbstverpflichtung sah für diese vor, bis Mitte 2016 alle in diesen Unternehmen tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen eines in Deutschland gemeldeten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses zu beschäftigen. Diese Verpflichtung wurde vor allem in der Form umgesetzt, dass die bisherigen osteuropäischen Werkvertragsunternehmen in deutsche Gesellschaften umgewandelt wurden (vgl. Bosch, Hüttenhoff, Weinkopf: Kontrolle von Mindestlöhnen, 2019, S. 216). Die bis dahin häufig nach Deutschland entsandten Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer wurden dann stattdessen in vielen Fällen bei deutschen Unternehmen beschäftigt und waren dann als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutscher Werkvertragsunternehmer in den Fleischunternehmen tätig. Auch die Umwandlung der Arbeitsverträge der ausländischen Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer in Arbeitsverträge nach deutschem Arbeits- und Sozialversicherungsrecht hat nicht dazu geführt, dass die Missstände abgestellt wurden, wie die oben dargestellten Prüfungen zeigen. So wurde das zweite Ziel der Selbstverpflichtung, eine deutliche Erhöhung des Anteils von direkt bei dem Fleischunternehmen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht erreicht. Der Anteil der direkt bei den Fleischunternehmen, die die Selbstverpflichtung unterzeichnet haben, beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hatte sich von Ende 2014 bis Ende 2017 nur geringfügig erhöht (von 44,8 auf 49,2 Prozent). Gemäß dem jüngsten Fortschrittsbericht der beteiligten Unternehmen ist der Anteil der direkt bei den Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer zum 31. Dezember 2018 wieder auf 46,9 Prozent gesunken (Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft, 2019, S. 4).

Eine Verordnung, die einen Mindestlohntarifvertrag auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für alle Arbeitgeber in der Fleischbranche und deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbindlich macht, existiert seit dem 1. Januar 2018 nicht mehr. Eine solche bestand lediglich vom 1. August 2014 bis zum 31. Dezember 2017 (Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft, BAnz AT 31.07.2014 V1). Mit dem dieser Verordnung zugrundeliegenden Tarifvertrag nutzte die Branche die Übergangsrege-lung des § 24 Absatz 1 Mindestlohngesetz. Die Übergangsregelung sah vor, dass durch eine Verordnung über Branchenmindestlöhne vom allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz nach unten abgewichen werden kann. Eine Folgeverordnung konnte nicht erlassen werden, da der von den Tarifvertragsparteien der Fleischwirtschaft erarbeitete Tarifvertrag Regelungen vorsah, die nicht mit den Vorgaben des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (und des Mindestlohngesetzes) vereinbar waren. Nach mehreren Terminen der Tarifvertragsparteien mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesressorts, in welchen die einer Erstreckung entgegenstehenden Regelungen erörtert wurden, teilten die Tarifvertragsparteien der Fleischwirtschaft dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales im August 2018 schriftlich mit, dass der Abschluss eines Tarifvertrags, der den rechtlichen Anforderungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes Rechnung trägt, derzeit nicht Betracht käme.

Durch das GSA Fleisch wurde unter anderem die Generalunternehmerhaftung gestärkt und die Vorschriften für die Arbeitszeitaufzeichnung verschärft. Außerdem stellt das Gesetz die unentgeltliche Gestellung von Arbeitskleidung und persönlicher Schutzausrüstung klar. Es liegen erste Hinweise darauf vor, dass sich die Zahlungsmoral der fleischwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen im Hinblick auf die Abführung von Beiträgen an die Unfallversicherungsträger verbessert hat. Jedoch zeigen die seit Inkrafttreten des Gesetzes durchgeführten Kontrollen, dass die Verschärfungen, die das GSA Fleisch vorsieht, nicht ausreichen, um den oben beschriebenen Missständen nachhaltig zu begegnen.

e) Ziel der Regelung

Die Prüfungen im Bereich der Fleischwirtschaft zeigen, dass vor allem bei Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen in Industriebetrieben rechtliche Vorgaben nicht eingehalten werden. Durch den massiven Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern - teilweise zusätzlich verknüpft mit dem Einsatz von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern - werden die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten wie auch die Kontrolle bestehender Pflichten (auch im Hinblick auf den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) massiv beeinträchtigt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Demgegenüber ist aus der behördlichen Aufsichtspraxis bekannt, dass in den (seltenen) Fällen, wo Betriebe mit eigener Stammbelegschaft im Produktionsbereich arbeiten, nur geringfügige Arbeitsschutzmängel festgestellt wurden und die Verantwortlichen zeitnah zu Fragen der Aufsichtsbehörden sprachfähig gewesen sind. Dadurch ist auch die Überprüfung deutlich effizienter durchführbar gewesen.

Es ist bislang trotz spezifischer Kontrollen und an Einzelproblemen ansetzender korrigierender Gesetzgebung keine signifikante Verbesserung der Situation der in dem Bereich tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erkennbar. Daher müssen die unter den Bedingungen der Corona-Krise wie unter einem Brennglas noch deutlicher wahrnehmbaren Missstände nunmehr mit einem umfassenden Ansatz angegangen werden. Hierfür ist gerade in den völlig unübersichtlich gewordenen großen Unternehmen der Fleischindustrie ein Verbot des Einsatzes von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung im zentralen Unternehmensbereich des Schlachtens und der Verarbeitung von Fleisch erforderlich.

Mit dieser Maßnahme soll dem bisherigen missbräuchlichen Einsatz der Instrumente Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischindustrie entgegengewirkt und eine grundlegende Verbesserung der Situation bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft sowie beim Schutz der öffentlichen Gesundheit erzielt werden. Verbesserungen sollen hierdurch in dreierlei Hinsicht erzielt werden:

aa) Gewährleistung des Gleichlaufs zwischen der Verantwortung für die Betriebsabläufe und der Verantwortung für die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards bezüglich aller im Schlachthof eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die Erkenntnisse der Arbeitsschutzbehörden zeigen, dass der Betriebsinhaber derzeit mit seiner Planung der Disposition des Schlachtbetriebes (Anzahl der täglichen Schlachtungen und Menge der auszuliefernden Fleischware) die Arbeitsorganisation (Arbeitszeit, Arbeits-geschwindigkeit, Anzahl der erforderlichen Beschäftigten zu bestimmten Zeiten) der Werk-vertragsunternehmen weitestgehend bestimmt, gleichzeitig aber stets auf die Verantwortung der Werkvertragsunternehmer hinsichtlich der Einhaltung der Arbeitsbedingungen verweist (z.B. im Hinblick auf die Arbeitszeit). Gleichwohl wurden im Rahmen von Betriebsprüfungen organisatorische und technische Arbeitsschutzmängel festgestellt, die nur der Schlachthofbetreiber beeinflussen kann.

Ein Verbot von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung bedeutet, dass derjenige, der das Arbeitsumfeld, die Prozesse im Betrieb und den Umfang der Arbeit bestimmt, allein auch für die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards bezüglich aller im Schlachthof eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Sorge zu tragen hat. Dies soll einerseits für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Verfolgung ihrer Rechte erleichtern. Andererseits soll der Betriebsinhaber die tatsächlichen Kosten der Pro-duktion - zu denen auch die Kosten für angemessene Löhne und Unterbringung, die Kosten für eine arbeitsschutztechnisch einwandfreie Arbeitsumgebung sowie Investitionen auch in die zukünftige Arbeitsfähigkeit des eigenen Personals gehören - seiner betriebswirtschaftlichen Berechnung berücksichtigen müssen. Durch das Erfordernis, dass Tätigkeiten im Kernprozess des Schlachtens, Zerlegens und der Fleischverarbeitung zukünftig nur noch im Rahmen eines mit dem Inhaber bestehenden Arbeitsverhältnisses ausgeübt werden dürfen, wird die derzeit gegebene einfache und schnelle Austauschbarkeit von Werkvertragsunternehmen und Personaldienstleistern und damit Arbeitskräften reduziert. Der Druck auf Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen, der von der Konkurrenz der Subunternehmer untereinander sowie ihrer von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zusätzlich zu erwirtschaftenden Vergütung ausgelöst wird, entfällt. Somit rückt der Schutz und die Erhaltung der Gesundheit der Arbeitskräfte wieder stärker auch in den ökonomischen Fokus des Betriebsinhabers.

Angesichts der tatsächlichen Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer speziell in der Fleischindustrie ist die Zuordnung von Risiken und Gefahrenquellen zu den Bereichen Gesundheit am unmittelbaren Arbeitsplatz im Schlachthof einerseits und Gesundheit im weiteren Umfeld der Arbeit wie z. B. bei Gemeinschaftstransporten von und zur Arbeit sowie beim engen Zusammenleben in den vom Arbeitgeber direkt oder indirekt zur Verfügung gestellten Unterkünften nicht immer trennscharf möglich. Deswegen dienen die zu ergreifenden Maßnahmen auch dem Schutz der öffentlichen Gesundheit - sowohl angesichts der aktuellen Covid-19-Pandemie als auch hinsichtlich vergleichbarer künftiger Infektionsgeschehen, die angesichts der Vielfalt und Wandlungsfähigkeit der Krankheitserreger und der in der Fleischwirtschaft typischen Arbeitsbedingungen auch künftig nicht auszuschließen sind.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bb) Beseitigung der Hindernisse für effiziente und effektive Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und die Arbeitsschutzbehörden der Länder sowie Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten im Arbeitsschutz bei Unterkünften:

Durch die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten im Betrieb werden die Möglichkeiten verbessert, die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards effektiv zu kontrollieren. So erhalten durch den Gleichlauf von Einflussnahmemöglichkeit auf den Produktionsprozess und Verantwortung für die Arbeitsbedingungen nicht nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Fleischunternehmens einen Ansprechpartner, sondern auch die Kontrollbehörden. Dabei ist dieser Ansprechpartner nicht nur rechtlich für die Arbeitsbedingungen verantwortlich, sondern auch praktisch in der Lage, im Falle von Missständen auf Aufforderung der Kontrollbehörden Abhilfe zu schaffen.

cc) Umfassende Vertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb: Durch die Begründung von Arbeitsverhältnissen unmittelbar mit dem Inhaber des Fleischbetriebs sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sämtlich gleichermaßen aktiv und passiv zu dem Betriebsrat ihres Tätigkeitsbetriebs wahlberechtigt. Bislang sind Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer nicht, Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer unter bestimmten Umständen allenfalls aktiv wahlberechtigt. Der Betriebsrat kann sich für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieses Betriebs einsetzen, was sich für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht nur im Hinblick auf arbeitsrechtliche Aspekte, sondern auch im Hinblick auf Gesundheitsschutz positiv auswirken kann (beispielsweise höhere Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, mehr sicherheitstechnische Betreuung, bessere Unterweisung der Beschäftigten; vgl. Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie; Abschlussbericht zur 2. Strategieperiode, Stand: 24. Juni 2019, herausgegeben von der Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz).

Darüber hinaus führt die dadurch entstehende Vergrößerung der Stammbelegschaft dazu, dass dem Betriebsrat im Einsatzbetrieb größere Ressourcen bereitgestellt werden (vgl. Brinkmann, U./Nachtwey, O. (2014): Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung. In: Industrielle Beziehungen, 21 (1), Seite 78-98).

Die Einbeziehung in die betriebliche Interessenvertretung ist auch im Interesse des Arbeitgebers, da Mitbestimmung ein wichtiges Potenzial zur Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit beinhaltet (vgl. Jirjahn, U. (2010): Ökonomische Wirkungen der Mitbestim-mung in Deutschland, Arbeitspapier 186, Düsseldorf).

3. Arbeitsstätten

Aus dem Ausland angeworbenen oder entsandten Beschäftigten wird oft im Zusammenhang mit der Anwerbung eine Gemeinschaftsunterkunft befristet für die Dauer der Beschäftigung in der Nähe des Arbeitsortes in Deutschland vermittelt. In solchen Unterkünften teilen sich die Beschäftigte Schlaf- und Wohnräume, Essbereiche und Sanitäreinrichtungen.

Im Rahmen pandemiebedingter Kontrollen in Gemeinschaftsunterkünften vor allem in der Fleischwirtschaft wurden zum Teil völlig unzureichende Wohnverhältnisse, eklatante hygienische Mängel und Überbelegung festgestellt. Zudem bestand bei Gemeinschaftsunterkünften außerhalb des Betriebsgeländes oder von Baustellen für die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder die Schwierigkeit, die verantwortlichen Betreiber, die Adressen der Gemeinschaftsunterkünfte sowie Angaben zu den dort untergebrachten Personen und deren Unterbringungsdauer zu ermitteln.

Unabhängig von der aktuellen Covid-19-Pandemie besteht ein besonderes Schutzbedürfnis der in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Personen. Diese stammen ganz überwiegend aus dem Ausland und sind aufgrund von Sprachbarrieren sowie Unkenntnis ihres Anspruchs auf eine angemessene Unterbringung nicht in der Lage, sich selbständig adäquaten Wohnraum zu beschaffen.

Zur Sicherstellung der angemessenen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sind daher branchenübergreifend Anforderungen an die Bereitstellung durch den Arbeitgeber und Mindestanforderungen zur menschengerechten Gestaltung der Wohnverhältnisse in diesen Unterkünften fest zu legen. Weiterhin sind die notwendigen Voraussetzungen für die Überprüfung und Durchsetzung der Mindestanforderungen durch die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden zu schaffen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Unterrichtungspflichten 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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Leiharbeitnehmerinnen 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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, Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Arbeitnehmern. 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 (Finanzkonttrolle 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Dienstleistungsunternehmer 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 Werkvertragswesen 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 Betroffenem - 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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Umständen sogar gegen eine von ihnen selbst zu zahlende Vermittlungsgebühr angeworben; sie werden zu überteuerten Preisen von dort nach Deutschland transportiert, erhalten über ihren Arbeitgeber direkt oder indirekt zu überteuerten Mietpreisen qualitativ unzureichende Unterkünfte zur Verfügung gestellt und werden von dort täglich ebenfalls überteuert zu ihrer Arbeitsstätte und zurück transportiert. Dieses regelmäßig überteuerte „Servicepaket“ verstrickt die zum Teil nur vorübergehend nach Deutschland geholten Arbeitnehmer zunehmend in ein System 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 Vertrautheit 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/oder 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 Arbeitsverhältnissen 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 milderes Mittel zu einem Verbot von Werkverträgen auch eine eingeschränkte, allein das Verbot von Subunternehmerketten betreffende Lösung zur Diskussion gestellt. Zulässig bliebe danach ein Werkvertrag zwischen dem Schlachthofbetreiber einerseits und einem oder mehreren Werkvertragsunternehmen andererseits, 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-Unternehmerketten jedenfalls in einem für die Fleischindustrie wichtigen Bundesland nicht verbreitet sind, sondern die zu beobachtenden Missstände bereits die erste Ebene des Werkvertragsschlusses 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 gravierenden Folgen des Auseinanderfallens von rechtlicher Verantwortung als Vertragsarbeitgeber (Subunternehmer) einerseits und faktisch alleiniger Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeit auf die wesentlichen Betriebsabläufe (Schlachthofbetreiber/ Auftraggeber) andererseits ausräumen. In Bezug auf die Unternehmen der Fleischwirtschaft 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 Fleischwirtschaft folgt Deutschland insoweit u.a. auch dem Vorbild Dänemarks, wo - wenn auch ohne gesetzliche Vorgabe, sondern auf Grund eines höheren gewerkschaftlicher Organisationsgrades - Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer einsetzen darf.

Hierdurch wird in Grundrechtspositionen von Unternehmen sowie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eingegriffen. Unmittelbar werden die grundrechtlichen Freiheiten der Unternehmen der Fleischindustrie als potentielle Entleiher sowie von Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Verleiher in die Fleischindustrie überlassen möchten sowie von Leiharbeitnehmerinnen 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, Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer zu schützen. Den Einsatz von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern zu beschränken ist geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Ein milderes, 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 milderes, gleich geeignetes Mittel ersichtlich ist. So ist die etwa die Quotierung des Anteils an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 Fleischverarbeitungsunter-nehmen 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Fleischwirt-schaft 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 Arbeitnehmerrechte in der Fleischwirtschaft eingeführt. Andererseits ist die faktische Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer, 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 Le-bens- und Arbeitsbedingungen in den Betrieben der Fleischindustrie die Gesundheit der Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern aus Osteuropa eingesetzt, die mit gefälschten Ausweisdokumenten versehen und in Sammelunterkünften untergebracht werden. Diese Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer 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 Leiharbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer 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, Leiharbeitnehmerinnen oder Leiharbeitnehmer (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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern. 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern durch den Inhaber und die Überlassung von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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 raumlufttechnischen 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 raumlufttechnischen 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 berücksichtigten.

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 Unfall-versicherungsträgern 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 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern 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
davon aus Informationspflichten:	42.000 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	1,2 Mio. Euro
davon aus Informationspflichten (Einzelfall):	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.
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.	

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:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- **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.
- **Unterkunftsituation**: 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).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 wei-teres Negativbeispiel für die zunehmende Praxis, Fristen bei politisch wichtigen Vorha-ben nicht zu beachten. Bessere Rechtsetzung und eine gründliche inhaltliche Beratung von Gesetzentwürfen sind unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Im Übrigen hat das Ressort hat 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
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.