

Information für den Ausschuss

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Oktober 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) - BT-Drucksache 19/21978

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Jutta Krellmann, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsschutzkontrollgesetz nachbessern und Ausbeutung in der Fleischindustrie beenden - BT-Drucksache 19/22488

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Friedrich Ostendorff, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Faire Arbeitsbedingungen und angemessener Gesundheitsschutz für Beschäftigte in der Fleischbranche und Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft - BT-Drucksache 19/19551

d) Antrag der AfD-Fraktion

Mehr Redlichkeit in der Fleischwirtschaft und faire Löhne für Leiharbeiter - BT-Drucksache 19/...

siehe Anlage

Stellungnahme

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

Berlin, 29. September 2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vom 29. Juli 2020

A. Einleitung

Derzeit durchläuft der Entwurf der Bundesregierung eines „Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)“ das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren (BT-Drucksache 19/21978 vom 31.08.2020). Ziel des Gesetzentwurfs soll vor allem sein, einem missbräuchlichen Einsatz der Instrumente Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft entgegenzuwirken und eine grundlegende Verbesserung der Situation bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft sowie beim Schutz der öffentlichen Gesundheit zu erzielen.

Es ist nur ursachengerecht, dass das Fleischerhandwerk von den im Gesetzentwurf geplanten Verboten von Werkvertragsstrukturen und Zeitarbeit in der Fleischwirtschaft ausgenommen werden soll. Dieses Ziel ist im aktuellen Gesetzentwurf allerdings nicht ausreichend umgesetzt.

Das Fleischerhandwerk weist mit seiner handwerkstypischen Arbeitsweise keine mit der Fleischindustrie vergleichbaren Strukturen auf, sondern es beschäftigt zur Erbringung ihrer Dienstleistungen nur eigene Mitarbeiter. Lediglich in Ausnahmefällen wird auf Fremdpersonal zurückgegriffen, um beispielsweise saisonale Schwankungen kurzfristig abzufedern. Die Betriebe sind geprägt durch familiäre Strukturen und ein enges Zusammenarbeiten zwischen Betriebsinhaber und Belegschaft. Das macht sie weniger anfällig für intransparente Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen.

Im Übrigen werden im Handwerk – aber auch in anderen Wirtschaftszweigen – seit jeher Dienstleistungen im Rahmen von Werkverträgen angeboten. Das Phänomen, dass Werkvertragsarbeitnehmer einen hohen Anteil an der Gesamtbelegschaft ausmachen oder diese gar ersetzen, nimmt im Wirtschaftssegment des Handwerks keinen Raum ein. Weder gibt es innerhalb des Handwerks Hinweise auf die Existenz solcher Geschäftsmodelle, noch sind solche im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Handwerk und Industrie bekannt geworden.

Auch sind keine Fälle bekannt geworden, in denen Handwerksfleischereien aufgrund der jetzt geltenden Fassung der GSA, von der das Handwerk nicht ausgenommen ist, durch Verstöße auffällig geworden wären.

Umso bedeutender ist es, eine klare Abgrenzung zwischen dem Fleischerhandwerk und der industriellen Fleischwirtschaft gesetzlich zu normieren. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das Fleischerhandwerk von den geplanten Restriktionen des vorliegenden Gesetzesentwurfs ausgenommen wird. Hier besteht aus Sicht des Handwerks dringender Nachbesserungsbedarf.

Darüber hinaus hält das Handwerk das sektorale Verbot des Fremdpersonaleinsatzes für nicht gerechtfertigt und die Regelungen zur Unterbringung von Arbeitnehmern für nachbesserungsbedürftig.

B. Verbot des Fremdpersonaleinsatzes ist verfehlt

Das in § 6a Abs. 2 GSA Fleisch vorgesehene Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft ist aus Sicht des Handwerks verfehlt.

Angesichts der hohen Verbreitungszahlen von Infektionen mit COVID-19 in der Fleischindustrie ist die Kritik an den Arbeitsumständen in dieser Branche in der jüngsten Zeit stark gewachsen. Dies jedoch zum Anlass zu nehmen, langjährig etablierte, verantwortungsbewusst genutzte und bewährte Vertragskonstruktionen, wie Werkverträge und Zeitarbeit, in Misskredit zu bringen, wird nach Auffassung des Handwerks in keiner Weise deren grundlegenden Bedeutung in der betrieblichen Praxis gerecht. Selbst wenn das im vorgelegten Gesetzentwurf verbundene Verbot von Werkverträgen und Zeitarbeit (zunächst) auf die Fleischwirtschaft beschränkt bleibt, ist ein derart weitgehender Ausschluss des Fremdpersonaleinsatzes völlig unverhältnismäßig und unverständlich.

Werkverträge und Zeitarbeit sind feste Bestandteile der wirtschaftlichen Auftragsvergabe und unverzichtbar im Wirtschaftsleben. Sie sind das Ergebnis arbeitsteiligen Wirtschaftens und Ausdruck der Spezialisierung, die es den Betrieben ermöglicht, wettbewerbsfähig zu sein und zu bleiben. Der generelle Ausschluss dieses sektoralen Fremdpersonaleinsatzes stellt daher einen nachhaltigen Eingriff in die unternehmerische Entscheidungshoheit der Betriebsinhaber dar. Welcher Vertragskonstellationen sich ein Unternehmer bei der Herstellung, Weiterverarbeitung und Vermarktung seiner Produkte am Markt bedient, muss diesem selbst im Rahmen seiner verfassungsrechtlich garantierten unternehmerischen Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 GG obliegen. Mit dem Verbot der Zeitarbeit droht

darüber hinaus auch ein Eingriff in die Berufswahlfreiheit der Verleiher, die Zeitarbeitnehmer maßgeblich in diese Branche entleihen, sowie der Zeitarbeitnehmer, die in dieser Branche tätig werden. Zugleich sind Kollisionen mit der Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG sowie der nach Art. 56 AEUV gewährleisteten Dienstleistungs- und der von Art. 49 AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit zu befürchten.

Das sektorale Verbot eines Fremdpersonaleinsatzes ist im Ergebnis weder verfassungs- noch unionsrechtlich zu rechtfertigen. Die Beseitigung von Missständen im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes lassen sich nicht durch die Untersagung bestimmter arbeits- oder zivilrechtlicher Vertragskonstruktionen erreichen. Dies gilt auch für einschränkende Regelungen zu sogenannten Produktionsverbänden. Geeigneter und vor allem verhältnismäßiger wären konkrete und nachhaltige Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Situation der Beschäftigten in der Fleischwirtschaft.

C. Abgrenzung zur Fleischindustrie

Ein pauschales Abstellen auf die im Unternehmen tätigen Personen zur Abgrenzung der Fleischindustrie vom Fleischerhandwerk, wie es § 2 Abs. 2 GSA-Fleisch vorsieht, ist systematisch verfehlt: Eine solche Abgrenzung lässt keinerlei Rückschlüsse auf die Handwerksmäßigkeit eines Betriebs zu. Deshalb sollte auf einen Schwellenwert verzichtet und allein auf die Eintragung in die Handwerksrolle abgestellt werden.

Nicht die bloße Größe eines Betriebes, sondern die Handwerksmäßigkeit der Leistungserbringung gemäß § 1 Abs. 2 HwO ist das entscheidende Kriterium für eine sachgerechte und rechtssichere Abgrenzung von Handwerk und Industrie. Für die Vornahme dieser Abgrenzung

sind die von Rechtsprechung und Verwaltungspraxis über Jahrzehnte entwickelten allgemeinen Kriterien heranzuziehen. Das Abstellen auf die etablierten Abgrenzungskriterien würde zudem dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung Rechnung tragen.

In jedem Fall ist in der Gesetzesbegründung klarzustellen, dass das Gesetz im Übrigen nicht auf eine Änderung der gewerbe- bzw. handwerksrechtlichen Zuordnung der Unternehmen abzielt und deswegen hierzu keine normativen Regelungen trifft.

Sollte an einer gesetzlichen Normierung eines Schwellenwertes festgehalten werden, sind jedenfalls Differenzierungen bei der Ausgestaltung und Berechnung des Schwellenwertes erforderlich.

So ist dieser zunächst als Regelvermutung dahingehend auszugestalten, dass Betriebe, die aufgrund ihrer Beschäftigtenzahl oberhalb des Schwellenwertes liegen, die Möglichkeit erhalten müssen, die Handwerksmäßigkeit ihrer Leistungserbringung durch die Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung der örtlich zuständigen Handwerkskammer nachweisen zu können (Bescheinigungsverfahren).

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf bislang keinerlei Unterscheidungen hinsichtlich des Tätigkeitsbereichs (Produktion, Verarbeitung, Verkauf, Auszubildende) der Beschäftigten vor. Damit bleibt unberücksichtigt, dass zum Fleischerhandwerk - anders bei der Fleischindustrie - typischerweise auch der eigene Vertrieb über Ladengeschäfte und Filialen mit entsprechendem Personal gehört, weshalb Verkaufspersonal beim Schwellenwert nicht berücksichtigt werden darf. Dies entspricht auch der Zielsetzung des Entwurfs, Missstände im Produktionsprozess zu

beheben. Lediglich die in der Produktion beschäftigten Personen sind bei der Zählweise des Schwellenwerts zu berücksichtigen.

Aufgrund der im Handwerk weiterhin überwiegend familiär geprägten Betriebsstrukturen sollten ebenso mitarbeitende Familienangehörige aus der Zählung herausgenommen werden.

Gleiches gilt für Auszubildende. Es darf nicht sein, dass Betriebe gerade durch die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung, der Berufsausbildung junger Menschen zu Fachkräften, ihr Ausbildungsengagement zurückfahren, nur um nicht mit folgenreichen Verboten und Arbeitszeitaufzeichnungspflichten belastet zu werden und Wettbewerbsnachteile befürchten zu müssen.

Zudem wäre es mit Blick auf die hohe Anzahl von Teilzeitkräften im Verkaufs- und Servicebereich des Fleischerhandwerks geboten, deren Arbeitszeit lediglich pro rata temporis, also zeitanteilig, bei der Bestimmung des Schwellenwertes einzu beziehen.

D. Änderungen des Arbeitsschutzes

1. Pflicht zur Bereitstellung von Unterkünften durch die Arbeitgeber

Nicht akzeptabel ist, dass gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 3 des Arbeitsschutzgesetzes „für bestimmte Beschäftigte angemessene Unterkünfte bereitzustellen sind, wenn dies aus Gründen von Sicherheit und Gesundheit oder der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist“ und welche Anforderungen dabei zu erfüllen sind.

Dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit und die Tarifautonomie dar. Denn die Frage, ob der Arbeitgeber zur Stellung einer Unterkunft verpflichtet ist oder nicht, wird oftmals durch den Arbeitsvertrag unter Berücksichtigung

der darin festgelegten Konditionen geregelt. Auch der allgemeinverbindliche Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe enthält hierzu klare Regelungen. Die Regelung sollte daher gestrichen werden. Zumindest sollte klargestellt werden, dass der Anspruch auf Stellung einer Unterkunft durch Tarifvertrag geregelt werden kann.

Dies gilt auch für die Änderung des Anhangs 4.4. Unterkünfte.

Der Begriff der „menschengerechten Gestaltung der Arbeit“ in beiden Regelungen ist außerdem nicht sachgerecht, denn die Unterkunft ist nur im weiteren Sinne Teil der Arbeitsumgebung und dient auch der Erholung.

Angemessene Gemeinschaftsunterkünfte zur Verfügung zu stellen, ist umsetzbar, wenn der Arbeitgeber diese selbst stellt. Fraglich gestaltet sich die Umsetzung, wenn sich der Arbeitgeber Gemeinschaftsunterkünften Dritter wie Ferienwohnungen, Hotels, Pensionen, etc. bedient, auf deren Gestaltung er keinen unmittelbaren Einfluss hat. Der Arbeitgeber wird nicht in der Lage sein, jede Ferienwohnung, jede Pension vorab auf Gefährdungen hin zu überprüfen; ein solches Recht steht ihm Dritten gegenüber (z. B. Pensionsbetreibern) auch nicht zu. Auch Beseitigungen von Gefährdungen kann er nicht einseitig durchsetzen. Er kann höchstens auf Mitteilung eines Arbeitnehmers, dass solche Gefährdungen bestehen, die Beseitigung bei Dritten anregen oder für eine Ersatzunterkunft sorgen. Zu diesem Zeitpunkt ist die Gefährdung allerdings bereits eingetreten.

Auch eine Vorabbegehung jeder Unterkunft ist realitätsfern und nicht umsetzbar.

Der Arbeitgeber ist auf die Mängelbenennung durch seine Beschäftigten angewiesen. Aber selbst dann hat er nur begrenzt die Möglichkeit,

eine Mängelbehebung gegenüber Dritten durchzusetzen. Zu diesem Zeitpunkt sind die Gefährdungen dann aber bereits entstanden.

2. Befugnis der zuständigen Behörden

Gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 des Arbeitsschutzgesetzes im Gesetzentwurf kann die zuständige Behörde in dem Fall, dass Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz tätig werden, verlangen, dass das Ergebnis der Abstimmung über die zu treffenden Arbeitsschutzmaßnahmen nach § 8 Abs. 1 schriftlich vorgelegt werden muss.

Hier ist zu beachten, dass es für das Baugewerbe eine Spezialvorschrift gemäß §§ 2, 3 Baustellenverordnung gibt, die die Verantwortlichkeit des Bauherrn festlegen. § 3 Abs. 2 Nr. 3 BaustellenVO sieht hierfür auch eine schriftliche Dokumentation vor. Um Doppelarbeit zu vermeiden, sollte klargestellt werden, dass für den Baustellenbetrieb diese Vorschriften Vorrang haben.

3. Dokumentationspflichten der Arbeitgeber

Im Anhang 4.4. (5) ist weiterhin für die Arbeitgeber eine Pflicht zur Dokumentation bezüglich der Unterbringung der Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften vorgesehen. Diese soll am Ort der Leistungserbringung verfügbar sein.

Eine solche Dokumentationspflicht ist zwar nachvollziehbar, widerspricht aber dem Ziel des Bürokratieabbaus. Insbesondere die vorgesehene Verfügbarkeit der Dokumentation am Ort der Leistungserbringung bedeutet einen erheblichen bürokratischen Aufwand, wenn Arbeitnehmer auf wechselnden Baustellen tätig sind. Besser wäre, wenn die Dokumentation an einem beliebigen Ort vorgehalten werden müsste und auf Anfrage zeitnah bereitgestellt werden kann.