

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

18.09.2020

STELLUNGNAHME

Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales

zu den Anträgen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/9347 + SPD, Drucksache 17/9362

Gerne nimmt unternehmer nrw im Rahmen der o.g. Anhörung Stellung.

Als Arbeitgeberverbände stehen wir für gute Arbeitsbedingungen und faire Bezahlung in unseren Betrieben. Verstöße und Mängel in Hygiene, Arbeitsschutz und Unterbringungssituation dürfen nicht geduldet werden. Dies gilt auch bei anderen Rechtsverstößen wie zum Beispiel gegen Arbeitszeit- und Mindestlohnvorschriften. Es ist aber gleichwohl inakzeptabel, wenn Verstöße und Mängel von einzelnen Unternehmen in bestimmten Branchen zum Anlass genommen werden, erfolgreiche Instrumente unserer Wirtschaftsordnung, wie Zeitarbeit oder Werkverträge, abzuschaffen, oder rigide Regulierungswünsche umzusetzen. Zusammenfassend stellen wir folgendes fest:

- Der bestehende Rahmen aus Arbeitsrecht und Arbeitsschutzregelungen ist sehr umfassend – er muss durchgesetzt werden, illegales Verhalten ist selbstverständlich inakzeptabel und zu ahnden.
- Flexible Arbeits- und Beschäftigungsformen dürfen nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden – sie erfüllen wichtige Funktionen und sind unverzichtbar für Wohlstand und Beschäftigung.
- Gezieltes Handeln ist sinnvoller als pauschale gesetzliche Überregulierung – gesetzt werden sollte insbesondere auf effektive Kontrollen und die Gestaltungskraft der Sozialpartner.

- Verbote von Werkverträgen, Zeitarbeit und Unternehmenskooperationen im Allgemeinen sind rechtlich nicht haltbar – sie verstoßen gegen Verfassungs- und Europarecht.

Im Einzelnen:

Verstöße gegen Arbeits- und Arbeitsschutzrecht nicht hinnehmbar

Es ist absolut nachvollziehbar, dass in allen Wirtschaftsbereichen und Branchen auf ein hohes Arbeitsschutzniveau hingewirkt werden soll und muss. Verstöße gegen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz müssen verhindert und notwendigenfalls geahndet werden. Das gilt auch für eine so sensible Branche wie die der Fleischwirtschaft. Dazu stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung.

Werkverträge und Zeitarbeit - bestehender Rechtsrahmen sehr umfassend, hohes Schutzniveau

Im „politischen Visier“ bei der Diskussion um die Fleischindustrie sind vor allem Zeitarbeit und Werkverträge. Aus unserer Sicht gibt es aber insgesamt keinen Grund, diese Vertragsformen zu verunglimpfen, zu beschädigen oder einzuschränken. Ein Verbot von Werkverträgen sowie der Zeitarbeit steht ohne Zusammenhang zu dem grundsätzlich richtigen Ziel, Missstände zu beheben.

Grundsätzlich ist festzustellen: Für die bei deutschen Arbeitgebern beschäftigten Arbeitnehmer, die Werkverträge durchführen oder aber als Zeitarbeitskräfte tätig werden, gilt das gesamte deutsche Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. Das gilt für das Individualarbeitsrecht, also z. B. das Befristungsrecht oder das Kündigungsrecht, das gilt für den Arbeitsschutz, also z. B. das öffentliche Arbeitszeitrecht oder das Arbeitsschutzgesetz, das gilt für die Mitbestimmung, wie z. B. Betriebsverfassungsgesetz, und es gilt auch für das Tarifrecht. Für aus dem Ausland nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer legt das Arbeitnehmer-Entsendegesetz umfangreiche Mindestarbeitsbedingungen fest – mit der jüngst erfolgten Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie wurden diese Regelungen nochmal deutlich erweitert.

Die Zeitarbeit ist in besonderem Maße eine normale sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit den gleichen Regeln zum Kündigungsschutz, Urlaub oder Krankheitsfall wie bei allen übrigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen. Nahezu 100 Prozent der Zeitarbeitnehmer werden in Deutschland nach Tarifverträgen bezahlt. Zusätzlich ergänzen Branchenzuschlagstarifverträge mit einzelnen Fachgewerkschaften den Flächentarif. Zudem sind die Zeitarbeitnehmer in die Betriebsstruktur des Entleihers eingebunden und unterliegen der dortigen Mitbestimmung. Auch wird nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz der „Entleiher“ – also der Einsatzbetrieb – weitgehend mit in die Pflicht für den Arbeitsschutz der

Zeitarbeitnehmer genommen. Die Zeitarbeit war und ist insbesondere nicht erst seit der Reform im Jahr 2017 eine der am strengsten regulierten Branchen auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Auch Beschäftigte der Werk- und Dienstleistungsunternehmen haben den vollen arbeitsrechtlichen Schutz: Sie sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und haben dieselben Rechte und genießen den gleichen Schutz wie andere Arbeitnehmer auch. Sie können Betriebsräte wählen, Gewerkschaften beitreten und Tarifverträge abschließen. Wo diese Rechte missbraucht oder umgangen werden, kann und muss der Staat mit den bisherigen Kontroll- und Rechtsrahmen hart durchgreifen.

Arbeitnehmer in Werkverträgen, Arbeitnehmer in der Zeitarbeit sind also in Deutschland von einem engmaschigen Geflecht aus arbeits- und tarifrechtlichen Bestimmungen geschützt. Die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen und / oder Zeitarbeit ist schon heute (zu Recht) verboten. An sie werden unterschiedliche Sanktionen geknüpft, die einen empfindlichen Charakter haben.

Zeitarbeit und Werkverträge - große Bedeutung für Beschäftigung und Wirtschaftskraft

Werkverträge und Zeitarbeit sind wichtige Bestandteile von Wertschöpfung und Beschäftigungssicherung in Deutschland. Werkverträge unterstützen Aufgabenteilung und Spezialisierung in den Unternehmen. In einer globalisierten, arbeitsteiligen und von den Anforderungen der Digitalisierung stark angetriebenen Wirtschaftswelt werden Werkverträge noch wichtiger werden. Die Zeitarbeit hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder als Motor und Indikator für beschäftigungspolitische Trends herausgebildet.

Ein Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf der Grundlage von Werkverträgen und Zeitarbeit ist daher gefährlich und für Wohlstand und Arbeitsmarkt kontraproduktiv. Es wäre auch verfassungsrechtlich und in Ansehung der europäischen Grundfreiheiten höchst fragwürdig. Die Beschränkung von Werkverträgen würde schließlich den Weg der deutschen Wirtschaft aus der schwersten Krise seit dem Ende des Krieges durch die digitale Transformation hin zurück auf einen neuen Wachstumspfad nachdrücklich behindern.

Der generelle Ausschluss von Werkverträgen - selbst wenn er auf einzelne Branchen beschränkt bleibt - verstößt nachhaltig gegen die unternehmerische Entscheidungsprärogative, bestimmte Leistungen selbst oder durch Dritte erbringen zu lassen. Diese Prärogative umfasst auch die Frage, ob eine bestimmte Leistung auf dem eigenen Betriebsgelände oder in externen Betriebsstätten durch Dritte erbracht wird. Insoweit halten wir den Ausschluss von Werkverträgen für einzelne Branchen für unverhältnismäßig.

Die Zeitarbeit ist eine wertvolle Brücke in den Arbeitsmarkt für Arbeitslose, Geringqualifizierte, ausländische Arbeitnehmer und geflüchtete Menschen. So kommen 68 % der Zeitarbeitskräfte aus der Arbeitslosigkeit oder hatten vorher noch keine Beschäftigung. Für die Unternehmen ist die Zeitarbeit ein wichtiges Flexibilitätsinstrument. Sie wird beispielsweise in der Fleischwirtschaft – in geringem Umfang – zur Abdeckung von Auftragsspitzen verwendet, etwa in der sogenannten Grillsaison in den Sommermonaten. Diese Möglichkeiten und Chancen dürfen nicht genommen werden.

Verbot von Unternehmenskooperationen – realitätsfern, rechtlich nicht tragbar und schädlich

Genauso kritisch wie Verbote von Werkverträgen und Zeitarbeit sind die auch auf Bundesebene vorgelegten Vorschläge zu sehen, weitreichende Vorgaben zur Struktur von Unternehmen und Konzernen in der Fleischwirtschaft zu machen. Die Vorschläge definieren erstmalig den Begriff des „Inhabers“ und gehen so weit, dass sämtliche unternehmensübergreifenden Kooperationen im Bereich der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung verboten sein sollen. Durch ein solches Verbot würden keine Regelungen des Arbeitnehmerschutzes gemacht, sondern Vorgaben der Arbeitsorganisation, wie sie weitgehender nicht vorstellbar sind. Das ist eine erhebliche Beschränkung der Gestaltung der Struktur des Unternehmens als solchem bzw. des Betriebs.

Sorgfältige Prüfung der tatsächlichen Handlungsbedarfe – keine Pauschalverbote

Selbstverständlich gilt, dass der Staat Missbrauch einer bestimmten Beschäftigungs- oder Tätigkeitsform nicht tolerieren muss und darf. Kommt es in einzelnen Unternehmen oder Branchen zu Rechtsverstößen, müssen diese bekämpft werden. Das bedeutet aber nicht, dass der Staat Unternehmen breitflächig wichtige und notwendige Handlungsmöglichkeiten nimmt. Vielmehr muss er die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit beachten. Das heißt im Klartext, Regierung, Parlament und Behörden müssen sich bei der Bekämpfung von Missbräuchen ein wirksames Mittel aussuchen, dürften dabei aber nicht übermäßig agieren.

Offen ist, ob und in welchem Umfang Erkrankungen und Betriebsstillegungen im Bereich der Fleischwirtschaft auf den Einsatz von Werkverträgen zurückzuführen sind. Auch vor dem Hintergrund der erheblichen und unvertretbaren Zahl von Erkrankungen mit dem Corona-Virus in einzelnen Betrieben des Schlachtens und Zerlegens kann nicht dem Werkvertrag oder der Zeitarbeit als solche die Verantwortung für allgemeine hygienische oder gesundheitliche Mängel angelastet werden. Auf der Grundlage der bekannten Tatsachen muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass die konkreten Arbeits- und Unterbringungsbedingungen verant-

wortlich sind und die Erkrankungen hervorgerufen haben. Die angeprangerten Zustände sind wesentliche Folge von Kontroll- und Umsetzungsdefiziten bestehenden Rechts in einzelnen Branchen.

Ebenso wird in der aktuellen Diskussion in unzureichender Weise zwischen einzelnen Betrieben der Fleischwirtschaft unterschieden. Sämtliche in der Presse publik gewordenen Fälle spielen im unmittelbaren Umfeld der Tötung und Grobzerlegung von Tieren. Warum von Regulierungsvorhaben z.B. auch die Fleischveredelung oder -verpackung erfasst sein soll, ist unklar und wird nicht begründet. Insgesamt muss insbesondere die Weite der Regelungen in Frage gestellt werden. Betroffen wäre die gesamte Fleischwirtschaft, mit der Ausnahme von Betrieben des Fleischerhandwerks, bestehend aus Schlachtung, Zerlegung sowie Fleischverarbeitung. Der Begriff der Fleischverarbeitung, der auch die Fleischveredelung erfasst, ist aber deutlich zu weit. Die Veredelung und andere Schritte der Fleischverarbeitung wie Portionierung und Verpackung dürfen nicht miterfasst sein.

Mit Kontrollen umfassenden Rechtsrahmen durchsetzen - statt weiterer Überregulierung und neuer Bürokratie

Was Missbrauch ist, bestimmt der Gesetzgeber bereits heute im ausreichenden Maße. Die rechtlichen Grundlagen hierzu sind umfassend und vielfältig: Arbeitszeitgesetz, Arbeitsschutzgesetz, Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Mindestlohngesetz, Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft etc. Hinzu kommen beispielsweise die Arbeitsstättenverordnung, die Leitlinie Arbeitsschutz bei der Kooperation mehrerer Arbeitgeber im Rahmen von Werkverträgen oder aktuell die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel.

In erster Linie gilt es, diesen umfassenden Rechtsrahmen umzusetzen und vorgehene Rechtsfolgen auszuschöpfen. Statt immer neuer rechtlicher Regulierungen muss durch wirksame Kontrollen und angemessene Sanktionen geltendes Recht durchgesetzt werden. Mittel der Wahl ist eine verstärkte staatliche Kontrolle auf Basis des bestehenden Rechts. Der bestehende Rechtsrahmen muss in etwaigen Problembranchen konsequent umgesetzt werden. Gegen Rechtsmissbrauch und Verstöße in einzelnen Branchen muss die Umsetzung bestehender Sanktions- und Schutzmöglichkeiten dort überprüft werden, wo sie bisher offensichtlich versagt hat. Pauschale Vertragsformverbote versperren hingegen den Fokus auf die tatsächlichen Ursachen und bergen die Gefahr, dass diese weiterhin fortbestehen.

Die Arbeitsschutzverwaltung und die zuständigen Kontrollbehörden sind dafür unbedingt angemessen auszustatten.

Zu den in den Anträgen auch aufgeworfenen Forderungen nach zusätzlicher Regulierung etwa im Hinblick auf Arbeitszeiterfassung, Unterkunft und Haftung ist

zunächst nochmals festzuhalten, dass es auch hierzu bereits umfassende gesetzliche Regelungen gibt.

Hinsichtlich der Arbeitszeiterfassung muss in der Fleischwirtschaft bereits heute aufgrund der GSA Fleisch sowie des Mindestlohngesetzes Arbeitszeit umfassend aufgezeichnet werden. Ein Gewinn durch elektronische Arbeitszeiterfassung ist nicht zu erkennen. Die Art der Aufzeichnung sollte der Gesetzgeber weiterhin den Unternehmen überlassen. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob alles, was technisch im Sinne von Nachverfolgbarkeit und Lückenlosigkeit machbar ist, an dieser Stelle auch aus Arbeitnehmersicht überhaupt wünschenswert und mit dem Datenschutz vereinbar ist.

Auch für Unterkünfte gibt es bereits Regelungen, etwa in der Arbeitsstättenverordnung, wann solche bereitzustellen sind und welche Anforderungen sie erfüllen müssen. Natürlich gilt auch hier, dass die entsprechenden Regelungen einzuhalten sind. Bei der Diskussion über Unterkünfte ist allerdings zu differenzieren: Muss ein Unternehmen überhaupt Unterkünfte zur Verfügung stellen? Wurden zu bemängelnde Unterkünfte überhaupt von Unternehmen bereit gestellt oder wurden diese privat angemietet? Die Entscheidung, ob Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden, muss grundsätzlich beim Unternehmen verbleiben. Auch muss berücksichtigt werden, was überhaupt im Einfluss- und Verantwortungsbereich eines Arbeitgebers liegen kann und sollte (z.B. private Wohnungen). Zudem darf die Verantwortung von Vermietern für den ordnungsgemäßen Zustand von Wohnungen nicht einfach auf andere (z.B. den Arbeitgeber) übertragen werden. Auch hier ist der Staat mit seinen bestehenden Kontroll- und Sanktionsinstrumenten gefordert.

Eine Ausweitung der Generalunternehmerhaftung sehen wir weder als geboten noch sinnvoll an. So bestehen hierzu und für den Schutz von Arbeitnehmern bereits zahlreiche Regelungen etwa im Arbeitsschutzgesetz, Mindestlohngesetz, Arbeitnehmer-Entsendegesetz und im GSA Fleisch.

Verstoß gegen Verfassungs- und Unionsrecht – Verbote gehen über das rechtlich Zulässige erheblich hinaus

Die geforderten Verbote von Zeitarbeit, Werkverträgen und Unternehmenskooperationen verstoßen gegen Verfassungs- und Unionsrecht – insbesondere im Hinblick auf die Rechtfertigungsgründe und deren Verhältnismäßigkeit. Die Verbote greifen massiv in die Grundrechte der nachfragenden Unternehmen und – erst Recht – der potenziellen Werkvertragsanbieter ein. Jeder Unternehmer hat das Recht, selbst zu entscheiden, ob er mit eigenen Arbeitskräften oder mit Fremdpersonal am Markt tätig wird. Dies gehört zur elementaren unternehmerischen Freiheit, die durch Art. 12 GG und Art. 14 GG verfassungsrechtlich abgesichert ist. Des Weiteren wäre das Verbot ein Verstoß gegen Europarecht. Es beschränkt in unzulässiger Weise die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit.

Stärkung der Sozialpartnerschaft – Gestaltungskraft nutzen statt staatlich zu regulieren

Das verantwortungsvolle Zusammenwirken der Tarifpartner ist ein Kernelement der sozialen Marktwirtschaft und ein entscheidender Pfeiler des wirtschaftlichen Erfolgs unseres Landes. Die Tarifautonomie ist ein Garant für sozialen Frieden und Wohlstand in Deutschland. Sie ist daher auch zu Recht durch das Grundgesetz geschützt.

Arbeitsverhältnisse zu regeln ist Aufgabe der Tarifparteien. Sie sorgen an dieser Stelle für einen fairen Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten sowie für pragmatische und den Anforderungen der verschiedenen Branchen gerecht werdende Lösungen. Dieses Tarifvertragssystem und das Verhandlungsgleichgewicht zwischen den Tarifpartnern darf durch staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie und immer neue gesetzliche Regulierungen der Arbeitsbedingungen nicht weiter gestört werden. Vielmehr sollte wieder stärker auf die praxis- und bedarfsgerechte Gestaltungskraft der Sozialpartnerschaft gesetzt und dieser Spielräume eröffnet werden.