

Stellungnahme des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) zum Referentenentwurf des Arbeitsschutzkontrollgesetzes vom 21.07.2020

A. Einleitung

Am 22. Juli 2020 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) den „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)“ vorgelegt. Ziel des Gesetzentwurfs ist es vor allem, einem missbräuchlichen Einsatz der Instrumente Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft entgegen zu wirken und eine grundlegende Verbesserung der Situation bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft sowie beim Schutz der öffentlichen Gesundheit zu erzielen.

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, außerhalb der Fleischwirtschaft langjährig etablierte, verantwortungsbewusst genutzte und bewährte Vertragskonstruktionen, wie Werkverträge und Zeitarbeit, in Misskredit zu bringen, ist nach Auffassung des Handwerks unverhältnismäßig und wird in keiner Weise deren grundlegenden Bedeutung in der betrieblichen Praxis gerecht.

Es ist nur ursachengerecht, dass das Fleischer-handwerk von den im Arbeitsschutzkontrollgesetz geplanten Verboten von Werkvertragsstrukturen und Zeitarbeit in der Fleischwirtschaft ausgenommen ist. Das Fleischerhandwerk weist mit seiner handwerkstypischen Arbeitsweise keine mit der Fleischindustrie vergleichbaren Strukturen auf.

Die Handwerksbetriebe beschäftigen zur Erbringung ihrer Dienstleistungen eigene Mitarbeiter und greifen nur in Ausnahmefällen auf Fremdpersonal zurück, 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.

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. Gleiches gilt in Bezug auf die vorgesehenen Änderungen zur Arbeitsstättenverordnung. Schließlich gebietet bereits das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung, dass die Zuordnung zum Handwerk immer nach den gleichen Maßstäben erfolgt und nicht in das Belieben des Gesetzgebers gestellt ist.

Zu berücksichtigen ist, dass ein kompletter Ausschluss des Fleischerhandwerks von den Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs (hier vor allem GSA Fleisch) nicht verbunden ist. Überschreiten Betriebe des Fleischerhandwerks den im Gesetz vorgesehenen Schwellenwert von mehr als regelmäßig 30 Personen, unterfallen sie in Gänze den Restriktionen der neu gefassten GSA Fleisch. Sollte ein Schwellenwert unabdingbar sein, sind jedenfalls Differenzierungen bei der Berechnung des Schwellenwertes erforderlich, denn das Gesetz sieht in seiner aktuellen Fassung keinerlei

Unterscheidungen hinsichtlich des Tätigkeitsbereichs dieser maßgebenden Personen vor. Ob diese beispielsweise im Bereich Produktion, Verarbeitung oder Verkauf beschäftigt werden, ist dabei ebenso irrelevant, wie die Frage, ob es sich bei ihnen um mitarbeitende Familienangehörige, Auszubildende oder Teilzeitbeschäftigte handelt.

B. Zu den Vorschlägen im Einzelnen

I. Änderungen des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten im der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) weder von der Bundesregierung noch anderen Stellen vorgetragen. Insofern ist es bei gesetzgeberischen Maßnahmen auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit unerlässlich, den Adressatenkreis so präzise wie möglich festzulegen.

Die gesamte Fleischwirtschaft pauschal mit Restriktionen zu überziehen, wäre unverhältnismäßig, weil diejenigen Betriebe, die gegen arbeitsschutzrechtliche Vorschriften verstoßen haben, in der Gesamtgruppe aller Betriebe der Fleischwirtschaft trotz ihrer herausgehobenen Marktposition zahlenmäßig aber doch in der Minderheit sind. Konkret: Den rund 12.000 Betrieben des Fleischerhandwerks stehen nur eine Handvoll Unternehmen der Fleischindustrie gegenüber. Aus diesem Grund ist eine möglichst präzise Abgrenzung zwischen Fleischerhandwerk und der übrigen – vornehmlich industriellen – Fleischwirtschaft unerlässlich.

1. Abgrenzung Fleischwirtschaft/Fleischer-handwerk

a. Problemaufriss

Die Bundesregierung plant verschärfte Regulierungen im Bereich der Fleischindustrie, das heißt, die industrielle Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Fleisch.

Obwohl die Zielgruppe „Fleischindustrie“ als Verursacher der ausgemachten Probleme präzise identifiziert ist, wird bei allen regulativen Ansätzen stets die gesamte Fleischwirtschaft als Bezugsgruppe herangezogen. Der Bereich Fleischwirtschaft umfasst jedoch nicht nur die industrielle Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Fleisch. Hierzu zählt unter anderem auch das traditionelle Fleischerhandwerk. Die Betriebe des Fleischerhandwerks treffen die Vorwürfe bezüglich der Verfehlungen in den Großstrukturen der Fleischindustrie nicht. Etwas Gegenteiliges wird weder von der Bundesregierung noch anderen Stellen vorgetragen. Insofern ist es bei gesetzgeberischen Maßnahmen auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit unerlässlich, den Adressatenkreis so präzise wie möglich festzulegen. Die gesamte Fleischwirtschaft pauschal mit Restriktionen zu überziehen, wäre unverhältnismäßig, weil diejenigen Betriebe, die gegen arbeitsschutzrechtliche Vorschriften verstoßen haben, in der Gesamtgruppe aller Betriebe der Fleischwirtschaft trotz ihrer herausgehobenen Marktposition zahlenmäßig aber doch in der Minderheit sind. Konkret: Den rund 12.000 Betrieben des Fleischerhandwerks stehen nur eine Handvoll Unternehmen der Fleischindustrie gegenüber. Aus diesem Grund ist eine möglichst präzise Abgrenzung zwischen Fleischerhandwerk und der übrigen – vornehmlich industriellen – Fleischwirtschaft unerlässlich.

b. Zuordnung zum Handwerk

Eine Abgrenzung zwischen Handwerk, Handel und Industrie ist grundsätzlich schwierig, weil es nicht das eine Kriterium gibt, nach dem ein konkreter Betrieb dem einen oder anderen Bereich zugeordnet werden kann.

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 HwO ist der selbständige Betrieb eines zulassungspflichtigen Handwerks als stehendes Gewerbe nur den in der Handwerksrolle eingetragenen natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften gestattet. Was ein zulassungspflichtiges Handwerk ist, wird in der Anlage A der HwO festgelegt. Die dortige Aufzählung ist abschließend. Damit ist aber nur geklärt, welche handwerklichen Berufe einer Berufszulassungsregelung unterfallen. Offen ist damit aber immer noch, ob ein bestimmter Betrieb dem Handwerk zuzuordnen ist. Der entscheidende Maßstab für eine Zuordnung zum Handwerk ist § 1 Abs. 2 HwO. Danach ist ein Gewerbebetrieb ein Betrieb eines zulassungspflichtigen Handwerks, wenn er handwerksmäßig betrieben wird und ein Gewerbe vollständig umfasst, das in der Anlage A aufgeführt ist, oder Tätigkeiten ausgeübt werden, die für dieses Gewerbe wesentlich sind (wesentliche Tätigkeiten).

Die vorstehend dargestellten Regelungen sind grundlegend für die Zuordnung eines Betriebs zum Handwerk. Darüber hinaus enthält die Handwerksordnung keine weitere Definition des Begriffs „Handwerk“. Deshalb hat sich seit Inkrafttreten der HwO beim Vollzug des Gesetzes in Verwaltung und Rechtsprechung eine Praxis entwickelt, die zum einen versucht, die für ein zulassungspflichtiges Handwerk wesentlichen Tätigkeiten zu identifizieren, zum anderen aber auch bemüht ist, den abstrakten Rechtsbegriff „handwerksmäßiger Betrieb“ näher auszufüllen. Zu beiden Begriffen hat sich im Laufe der Zeit eine umfangreiche Kasuistik entwickelt. Für den Begriff „handwerksmäßiger Betrieb“ lassen sich daraus die folgenden Kriterien zur Abgrenzung von Handwerk, Handel und Industrie herauskristallisieren:

Im Betrieb ausgeübte Tätigkeiten

Tätigkeit wird als Schwerpunkt in einschlägiger MeisterprüfungsVO genannt. Kann ein erster Anhaltspunkt für das Vorliegen einer handwerklichen Tätigkeit sein.

Tätigkeit wird in einer MeisterprüfungsVO lediglich untergeordnet „erwähnt“, ohne als Schwerpunkt eingeordnet zu sein. Die bloße Erwähnung ist nicht ausreichend als Anhaltspunkt für eine handwerkliche Tätigkeit.

Tätigkeit erfasst lediglich einen Randbereich des Berufsbildes. In der Regel liegt kein handwerklicher Betrieb vor, es sei denn, es treten weitere handwerkliche Tätigkeiten hinzu.

Betriebsgröße

Die Anzahl der Beschäftigten - mittelständische und größere Betriebe im Handwerk sind keine Seltenheit mehr. So ist etwa die Handwerksmäßigkeit eines Betriebs mit 180-200 Beschäftigten bzw. einer Großbäckerei mit 600 Beschäftigten nicht ausgeschlossen.

Die Höhe des Kapitaleinsatzes und des Umsatzes - Ein verhältnismäßig hoher Kapitaleinsatz und hohe Umsätze sprechen eher für einen Industriebetrieb.

Betriebsorganisation

Einflussnahme auf die Betriebsführung: Eine handwerksmäßige Betriebsführung liegt vor, wenn ein Betriebsinhaber/-leiter in der Lage ist, die Arbeit seiner Mitarbeiter im Einzelnen zu überwachen und ihnen erforderlichenfalls Anweisungen zu erteilen bzw. wenn die persönliche Einflussnahme des Betriebsinhabers/-leiters auf den Geschehensablauf möglich ist. Eine tatsächliche Einflussnahme ist nicht erforderlich. Der Betriebsinhaber/-leiter ist aufgrund seiner Qualifikation von der Arbeitsplanung bis hin zur Endkontrolle für das im Betrieb zu fertigende Stück verantwortlich.

Produktionsweise eines Betriebs: Für eine handwerkliche Produktionsweise spricht, wenn Fertigungsweise und -programm eines Betriebs so gestaltet sind, dass ein Einzelner die technische

Leitung des Betriebs von der Gesamtplanung bis zum einzelnen Arbeitsvorgang beherrschen kann und in der Lage ist, in jeder Phase des Produktionsablaufs aufgrund seiner besonderen Fertigkeiten in den Einzelvorgang einzugreifen.

Arbeitsteilung

Für Industrie spricht:

-Die Arbeitszerlegung führt zu einer Spezialisierung der eingesetzten Arbeitskräfte. Ein flexibler Einsatz an den verschiedenen Punkten des Produktionsprozesses ist aufgrund der Spezialisierung nicht oder nur unter großem Aufwand möglich.

-Die Arbeitszerlegung führt evtl. zur Aufteilung eines Betriebs in mehrere Teilbetriebe.

- Es erfolgt überwiegend Massenfertigung für einen anonymen Markt.

-Jeder Einzelne übernimmt nur einen Teil der Arbeitsabläufe.

Für Handwerk spricht:

- Aufgrund der Ausbildung sind alle am Produktionsprozess beteiligten Personen in der Lage, das Produkt allein herzustellen. Bei einer Zerlegung der Arbeit können sie jederzeit ohne großen Aufwand an jeder Stelle des Produktionsprozesses eingesetzt werden.

-Trotz Arbeitszerlegung bleibt es in der Regel bei einer einheitlichen Betriebsstruktur.

- Es erfolgt überwiegend Einzelfertigung auf Bestellung.

- Alle Beteiligten können alle Arbeitsabläufe durchführen.

c. Abgrenzungsansätze für das Fleischer-handwerk

Ein pauschales Abstellen auf die Beschäftigtenzahlen scheidet aus, da sie keinerlei Rückschlüsse auf die Handwerksmäßigkeit eines Betriebs zulassen. Allenfalls wäre vorstellbar, eine gesetzliche Vermutung einzuführen, wonach in die Handwerksrolle eingetragene Betriebe des Fleischerhandwerks mit bis zu 30 Beschäftigten pro Betriebsstätte nicht in den Anwendungsbereich des GSA Fleisch fallen. Dabei darf es keine generelle Inbezugnahme aller Beschäftigten geben, sondern nur diejenigen in der Produktion (s. Verordnung des Wirtschaftsministeriums und des Sozialministeriums zur Eindämmung von Übertragungen von SARS-CoV-2 (Coronavirus) in Schlachtbetrieben und der Fleischverarbeitung (Corona-Verordnung Schlachtbetriebe und Fleischverarbeitung – CoronaVO Schlachtbetriebe und Fleischverarbeitung) vom 07. Juli 2020; Vermeidung weiterer Infektionsgeschehen in Großbetrieben der Fleisch-wirtschaft, Allgemeinverfügung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (CoronaAVFleischwirtschaft) vom 01. Juli 2020).

Betriebe mit mehr als 30 Beschäftigten (Produktion) pro Betriebsstätte sollten von der Anwendung befreit werden, wenn sie neben der Eintragung in die Handwerksrolle eine Bescheinigung der Handwerkskammern nachweisen, dass sie mindestens vier der folgenden Kriterien erfüllen:

-In dem Betrieb werden wesentliche Tätigkeiten des Fleischerhandwerks im Sinne des § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Meisterprüfung in den Teilen I und II im Fleischer-Handwerk (Fleischermeisterverordnung - FleiMstrV) vom 04. Oktober 2012 ausgeübt. Dazu zählen

-Schlachtverfahren unter Berücksichtigung von Tierarten und Tierschutz bestimmen; Schlachttiere schlachten,

- Tierkörper, -hälften, -viertel und Fleisch-teilstücke nach Handelsklassen beurteilen, zur Verarbeitung und für den Verkauf zerlegen, ausbeinen sowie Fleischteile herrichten und Zuschnitte sortieren,
- Fleisch- und Wursterzeugnisse sowie Fleisch-, Wurst- und Mischkonserven herstellen,
- Fleischgerichte und verzehrfertige Fleischerzeugnisse herrichten und zubereiten sowie unter Einsatz von Verpackungs-, Kühl- und Gefriertechnik haltbar machen und lagern,
- Produktinformationen, insbesondere Kennzeichnung und Etikettierung, unter Berücksichtigung rechtlicher Vorgaben erstellen sowie für die Rückverfolgbarkeit der Produkte dokumentieren,
- Verkaufs- und Ladenkonzepte unter Berücksichtigung eines kundenorientierten Serviceangebotes entwickeln und umsetzen,
- Die Anzahl der Beschäftigten (in den einzelnen Betriebsstätten) übersteigt nicht das für handwerkliche Strukturen übliche Maß.
- Kapitaleinsatz und Umsatz stehen in einem handwerkstypischen Verhältnis zueinander.
- Der Betriebsinhaber/-leiter in der Lage ist, die Arbeit seiner Mitarbeiter im Einzelnen zu überwachen und ihnen erforderlichenfalls Anweisungen zu erteilen.
- Aufgrund der Ausbildung sind alle am Produktionsprozess beteiligten Personen in der Lage, das jeweilige Produkt allein herzustellen. Bei Arbeitsteilung können sie jederzeit ohne großen Aufwand an jeder Stelle des Produktionsprozesses eingesetzt werden.
- Trotz Arbeitsteilung besteht eine einheitliche Betriebsstruktur.

d. Konkreter Formulierungsvorschlag ZDH § 2 wird wie folgt geändert:

Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1. Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„Die §§ 6 bis 6b finden auf das Fleischerhandwerk keine Anwendung. Zum Fleischerhandwerk im Sinne dieses Gesetzes gehören Unternehmer 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 und je Betriebsstätte in der Produktion in der Regel nicht mehr als 30 Personen tätig werden lassen. Für andere mit dem Fleischerhandwerk in die Handwerksrolle eingetragene Betriebe gilt Satz 1 ebenfalls, wenn sie durch eine Bescheinigung der zuständigen Handwerkskammer nachweisen, dass sie das Fleischerhandwerk handwerksmäßig betreiben. Dies gilt auch für juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften, deren Mitglieder und Gesellschafter ausschließlich Unternehmer im Sinne des Satzes 2 sind, und die in der Regel nicht mehr als 30 Personen tätig werden lassen. Zu den Personen im Sinne der Sätze 2 und 3 gehören auch die bei Nachunternehmern tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sowie Selbstständige.“

Begründung

Der verwendete Schwellenwert stellt auf die Beschäftigten in der Produktion ab, sonst würden in unverhältnismäßiger Weise filialisierte Betriebe getroffen. Um gegenüber den großen Lebensmittelketten überhaupt noch überleben zu können, müssen Handwerksfleischereien zunehmen mehrere Verkaufsstellen (mit entsprechendem Verkaufspersonal) betreiben, sowohl auf dem Land als auch im städtischen Bereich.

Ein ausschließliches und pauschales Abstellen auf Beschäftigtenzahlen scheidet aus, da sie keinerlei Rückschlüsse auf die Handwerksmäßigkeit eines Betriebs zulassen. Eine präzise Abgrenzung zwischen Fleischindustrie und Fleischerhandwerk ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auch rechtsstaatlich geboten. Mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Vermutungsregel wird dieses Problem gelöst. Seit Inkrafttreten der Handwerksordnung im Jahr 1953 hat sich beim

Vollzug der HwO in Verwaltung und Rechtsprechung eine gefestigte Praxis zur Abgrenzung zu Industrie und Handel entwickelt. Die Kriterien hierzu (u.a. ausgeübte Tätigkeit, Betriebsorganisation, handwerkstypischer Kapitaleinsatz und Umsatz, übliche Betriebsstättengröße, keine industrielle Arbeitsteilung, Prägung des Produktionsprozesses durch den Inhaber) sind so eindeutig, dass ein Missbrauch faktisch ausgeschlossen ist. Zudem muss bei Überschreiten der Beschäftigtenschwelle eine Bescheinigung der Handwerkskammer vorgelegt und diese Handwerksmäßigkeit aktiv geprüft werden.

Ein mögliches Szenario, große Betriebe der Fleischindustrie könnten künftig Handwerksbetriebe gründen, um ebenfalls von Privilegierungen des Handwerks zu profitieren, halten wir für ausgeschlossen. Das Fleischerhandwerk gehört zu den zulassungspflichtigen Gewerken. Fleischerhandwerksbetriebe dürfen nur von ausgebildeten Meistern geführt werden. Um die Produktionskapazitäten eines großen Betriebs der Fleischindustrie zu erreichen, müssten hunderte, wenn nicht tausende Fleischereien errichtet werden. Sie müssten weiterhin handwerklich produzieren. So viele Fleischermeister sind auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar. Sie müssten erst ausgebildet werden und dann Meisterprüfungen ablegen. Das ist als Umgehungsstrategie nur in der Theorie denkbar und aus Sicht einer industriellen Produktion auch viel zu teuer.

Hilfsweise ist zu Punkt B.1. Folgendes anzuführen:

Sollte die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Gesetzes für das Fleischerhandwerk von dem Überschreiten eines Schwellenwertes abhängig gemacht werden, sollten bei dessen Berechnung wenigstens die Besonderheiten dieses Handwerks berücksichtigt werden. Derzeit lässt der Schwellenwert keinerlei Differenzierungen hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche der im

Fleischerhandwerk Beschäftigten zu. Ob sie in der Produktion, der Verarbeitung oder im Verkauf tätig sind, bleibt ebenso unberücksichtigt, wie die Frage, ob sich bei den maßgebenden Personen um mitarbeitende Familienangehörige (wie dies im Handwerk oft der Fall ist), Auszubildende oder Teilzeitkräfte handelt. Da bei dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf maßgeblich der Produktionsbereich der Fleischindustrie im Fokus steht, sollte sich die Berechnung des Schwellenwerts auch im Fleischerhandwerk an diesem Bereich messen und in der Folge lediglich die in der Produktion beschäftigten Personen bei der Zählweise des Schwellenwerts berücksichtigen. Jede andere Berechnungsweise würde dazu führen, dass filialisierte Betriebe unverhältnismäßig stark betroffen wären. Um gegenüber den großen Lebensmittelketten überhaupt noch wettbewerbsfähig sein zu können, müssen Handwerksfleischereien zunehmend mehrere Verkaufsstellen (mit entsprechendem Verkaufspersonal) betreiben, sowohl auf dem Land als auch im städtischen Bereich.

Aufgrund der im Handwerk auch weiterhin überwiegend familiär geprägten Betriebsstrukturen sollten grundsätzlich mitarbeitende Familienangehörige genauso 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 mit einzubeziehen. Eine undifferenzierte Betrachtung des Schwellenwertes kann sich – auch unter alleiniger Berücksichtigung der eigenen Arbeitnehmer – schnell als Wachstumsgrenze und -bremse erweisen. Dies kann nicht im Sinne einer nachhaltigen Handwerkspolitik sein.

Im Übrigen sollte bei der Berechnung des Schwellenwertes nicht auf das Unternehmen als Referenzgröße abgestellt werden. Gerade mit Blick auf die zunehmende Notwendigkeit einer Filialisierung im Fleischerhandwerk (s.o.) ist die Anwendungsschwelle des GSA Fleisch schnell erreicht. Ein Abstellen auf die jeweilige Betriebsstätte würde hier sachgerechter sein.

2. Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal ist bedenklich

Die in § 6a Abs. 2 GSA Fleisch vorgesehene Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft ist kritisch zu betrachten.

Die Norm sieht vor, dass Inhaber von Betrieben der Fleischwirtschaft im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung Arbeitnehmer nur im Rahmen von mit ihm bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig werden lassen dürfen. Zudem darf der Betriebsinhaber in diesen Bereichen keine Selbstständigen tätig werden lassen. Selbst einem Dritten ist es in diesen Bereichen nicht erlaubt, Arbeitnehmer und Selbstständigen tätig werden zu lassen und Zeitarbeiter zu überlassen.

Selbst wenn das damit verbundene Verbot von Werkverträgen und Zeitarbeit auf eine einzelne Branche beschränkt bleibt, stellt der generelle Ausschluss des Einsatzes von Fremdpersonal einen nachhaltigen Eingriff in die unternehmerische Entscheidungshoheit des Betriebsinhabers dar. Welcher Vertragskonstellationen sich ein Unternehmer bei der Herstellung, Weiterverarbeitung und Vermarktung seiner Produkte am Markt bedient, obliegt diesem selbst im Rahmen seiner verfassungsrechtlich garantierten unternehmerischen Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 GG. Es steht dem Unternehmer dabei frei, bestimmte Leistungen entweder selbst oder aber durch Dritte erbringen zu lassen. Das gilt auch hinsichtlich der Frage, ob bestimmte Leistungen auf dem eigenen Betriebsgelände erbracht werden oder ob dies in externen Betriebsstätten durch Dritte erfolgen soll. Einen Ausschluss von Werkverträgen und Zeitarbeit für einzelne Branchen hält das Handwerk für unverhältnismäßig.

Zu beachten ist dabei auch, dass Werkverträge ein fester Bestandteil der wirtschaftlichen Auftragsvergabe und unverzichtbar im Wirtschaftsleben sind. Sie sind das Ergebnis arbeitsteiligen Wirtschaftens und Ausdruck der Spezialisierung, die es den Betrieben ermöglicht, wettbewerbsfähig zu sein und zu bleiben. Im Handwerk – aber auch in anderen Wirtschaftszweigen – werden seit jeher Dienstleistungen in dieser Vertragsform angeboten. Das Phänomen in der Fleischwirtschaft, dass Werkvertragsarbeitnehmer einen hohen bzw. übermäßigen 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.

Die Vergabe von Aufträgen an Fremdfirmen über Werkverträge stellt zudem ein unverzichtbares Instrument dar, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu erhalten, sich auf

Kernkompetenzen zu konzentrieren oder neue Kompetenzen für das eigene Unternehmen zu erschließen. Gleiches gilt in Bezug auf das vorgesehene Verbot des Einsatzes von Zeitarbeitnehmern in der Fleischwirtschaft.

Aus Sicht der Gesamtwirtschaft und des Handwerks bewirkt die Zeitarbeit nachhaltige arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsimpulse. Der Beitrag der Zeitarbeitsbranche am Beschäftigungsaufbau ist unverkennbar. Die Zeitarbeit hat sich als eine gute Möglichkeit erwiesen, insbesondere Berufsrückkehrern und Langzeitarbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Beschränkungen der Zeitarbeit verbauen diese Chancen. Da die Unternehmen bei zurückgehendem Personalbedarf zunächst die Anzahl der eingesetzten Zeitarbeitnehmer reduzieren, hat sich die Arbeitnehmerüberlassung zudem als Beschäftigungspuffer bewährt. So hat sich gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise und auch während der noch anhaltenden Corona-Pandemie gezeigt, dass die Zeitarbeit sowohl in auftragsschwachen als auch in auftragsstarken Zeiten den Unternehmen die notwendige Luft zum Atmen bietet und ihnen die erforderliche Flexibilität in einem stark reglementierten Arbeitsmarkt einräumt. Auch greifen die Unternehmen vermehrt auf die Hilfe von Zeitarbeitskräften zurück, um (vorübergehende) Auftragspitzen schnell abuarbeiten und Personalengpässe zu überwinden oder um Ausfälle bei Stammmitarbeitern kurzfristig aufzufangen und Sonderaufgaben bewältigen zu können. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen werden durch die Möglichkeit, flexibel und auf Abruf qualifizierte Arbeitskräfte einstellen und wieder entlassen zu können, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt, ohne sich mit weiteren fixen Personalkosten belasten zu müssen. Der Umfang der Stammbesetzung kann stabil gehalten werden und wird von Konjunktur- und Auftragschwankungen sowie von den Kostenrisiken des deutschen Arbeitsrechts entkoppelt.

Warum die Zeitarbeit, die ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs in der Fleischwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt, erneut derart in den Fokus der aktuellen Regulierungsbestrebungen genommen wird, ist nicht nachvollziehbar. Hinweise über schwerwiegende und unfaire Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitnehmer in der Fleischwirtschaft sind in der Gesetzesbegründung zum geplanten Arbeitsschutzkontrollgesetz nicht enthalten.

Mit der vorliegenden Gesetzesinitiative drohen eine Vielzahl heute rechtlich unproblematisch als Werk- und Arbeitnehmerüberlassungsverträge geführte Vertragsverhältnisse infrage gestellt zu werden. Mit dem starren Verbot dieser Vertragskonstellationen in der Fleischwirtschaft, das unter Umständen auch auf andere Branchen übergreifen könnte, wird der Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig gefährdet. Den Unternehmen würde ein in beschäftigungspolitisch unsicheren Zeiten notwendiges Flexibilisierungsinstrument aus den Händen genommen, worunter ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich leiden könnte. Der Gesetzgeber und die Rechtsprechung akzeptiert schon gegenwärtig zu Recht keine rechtsmissbräuchliche Anwendung von Werkverträgen und Zeitarbeit und haben dazu bereits ausreichend klare Regelungen aufgestellt, mit deren Hilfe das eigentliche gesetzgeberische Ziel des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, die Bekämpfung rechtsmissbräuchlicher Vertragskonstruktionen, bereits heute möglich wäre.

Der im Zuge der Neufassung der GSA Fleisch geplante Ausschluss von Werkvertragskonstellationen und Zeitarbeit darf nicht dazu genutzt werden, im Wege eines Rundumschlages weitere Branchen mit solchen Verboten zu überziehen und historisch gewachsene und bewährte arbeitsteilige Erfolgsmodelle zunichte zu machen, auf die die deutsche Wirtschaft, auch mit Blick auf die Problematik des bestehenden Fachkräftemangels, dringend angewiesen ist.

Unabhängig davon stellt sich überdies die Frage, ob derartige Verbotsregelungen für eine einzelne Branche überhaupt mit den unionsrechtlich verbürgten Rechten auf Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbar sind.

II. 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.“

Auch eine Vorabbegehung jeder Unterkunft ist realitätsfern und nicht umsetzbar.

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 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.

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 Referentenentwurf 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 Bauherren 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.