



## Kontrollieren statt Lamentieren

Vor dem Hintergrund der Missstände in der Fleischindustrie bemüht sich die Politik wieder einmal, durchgreifende Änderungen zu erreichen. Nach Jahren unzureichender Kontrollen soll es jetzt das Verbot von Werkverträgen und Zeitarbeit richten.

VON CHRISTIANE SIEMANN

► Kolossale Sauerei, Schweinestall Europas, brutale Ferkelei, Billigschlachttourismus – die Wellen der Empörung über die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten schlugen im Mai 2020 hoch wie nie. Dazu brauchte es erst massenweise Infektionen mit Covid-19 bei Deutschlands größtem Schlachtbetrieb Tönnies. Die Erkrankungen wären den dort Beschäftigten vielleicht erspart geblieben, wenn die in diesem Gewerbe schon seit vielen Jahren bekannten Zustände ernst genommen und nicht kollektiv verdrängt worden wären. Gut geheuchelt, möchte man den jetzt empörten Politikern und Verbrauchern zurufen. Was lief bisher schief? Immer wieder versuchte sich der Gesetzgeber an Vorschriften und Selbstverpflichtungen für die Branche. Doch sobald die Tinte trocken war, sank das Interesse von Politik und Kontrollbehörden an den Arbeitsbedingungen spürbar. Das zeigt eine kleine Rückschau auf die letzten sechs Jahre.

### Selbstverpflichtungen scheitern

Die Einführung des Mindestlohns im August 2014 gelang in der Fleischwirtschaft, als mit dem Entzug von EU-Subventionen gedroht wurde und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ihren Druck erhöhte. Es war auch dieser öffentliche Druck, der einige Betriebe veranlasst hat, einen freiwilligen Verhaltenskodex zu unterzeichnen, in dem sie sich zur „Sicherstellung einer angemessenen Wohnsituation der Beschäftigten bei den Werkvertragspartnern“ verpflichteten. Auch wollten die Unterzeichner dafür sorgen, dass „eine ordnungsgemäße monatliche bargeldlose Entgeltüberweisung“ stattfindet. Die Kritik an der Branche und an den Arbeitsbedingungen,

unter denen die Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen arbeiten, riss aber nicht ab. Die Fleischwirtschaft praktizierte Ausweichmanöver unter anderem bei der Berechnung des Mindestlohns. „Es hat sich gezeigt, dass die Branche ihre Energie in den letzten Jahren darauf verwendet, die Gesetze, die Arbeitnehmer schützen sollen, zu umgehen“, resümiert Micha Heilmann, Leiter der Rechtsabteilung, Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG). Unter der Federführung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Sigmar Gabriel entstand im Jahr 2015 eine „Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktivere Arbeitsbedingungen“. Eines der Ziele: Die Branche sollte ihre Strukturen bis Juli 2016 so umstellen, dass sich sämtliche Mitarbeiter in den Schlachtbetrieben in einem in Deutschland gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befinden. Außerdem verpflichteten sich die Unternehmen, mehr Mitarbeiter direkt anzustellen, statt sich auf Subunternehmer mit Werkverträgen zu verlassen. Diese Selbstverpflichtung änderte an der Beschäftigtenstruktur allerdings nur wenig. In den Betrieben stieg der Anteil der eigenen Beschäftigten von 44,8 Prozent (2014) auf knapp über 49 Prozent (2016), sank jedoch in den beiden Folgejahren wieder auf unter 47 Prozent. Zuletzt wurde die Politik 2017 erneut mit dem „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“ (GSA Fleisch) aktiv. Festgehalten wurde zum wiederholten Male, dass die vorgeschriebene Arbeitskleidung und persönliche Schutzausrüstung unentgeltlich zur Verfügung gestellt und instand gehalten werden müsse. Außerdem wurden die Schlachtbetriebe verpflichtet, die Arbeitszeit am Tag der Arbeitsleistung zu dokumentieren. Bei Nichteinhaltung drohen bis zu 30 000 Euro Buße.

## Routine im Wegschauen

Das Ergebnis all dieser Maßnahmen? Kurz gesagt: Die Betriebe konnten weiter vor sich hin wurschteln. Im Sommer 2019 deckten die Arbeitsschutzbehörden in NRW zwar mal wieder etliche Versäumnisse bei den Arbeitszeit- und Hygienestandards auf: In 26 der 30 kontrollierten Betriebe gab es teils gravierende Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften, von denen in erster Linie ausländische Arbeitskräfte betroffen sind, die im Rahmen von Werkverträgen beschäftigt werden.

Aber die Reaktion des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales auf die Verstöße klingt hilflos: „Da ein Vorsatz nur in Ausnahmefällen nachweisbar sein werde, dürften Maximalbußgelder im Nachgang zu dieser Arbeitsschutzaktion voraussichtlich nur selten verhängt werden.“ Erst wenn bei erneuten Kontrollen Wiederholungstaten festgestellt würden, könne der Gesetzgeber von einem Vorsatz ausgehen und ein Bußgeld von 15 000 Euro festsetzen. NRW-Arbeitsminister Laumann sprach von „deprimierenden Erkenntnissen“. Gut ein halbes Jahr später, mitten in der Corona-Krise, greift er zu noch drastischeren Worten und spricht von „organisierter Verantwortungslosigkeit“. Die Branche ist zum Synonym für Ausbeutung und Lohn-dumping geworden. Viele der Unternehmen führten einen Abwehrkampf gegen die Auflagen und die Verbesserung der Situation der Arbeiter. Doch undurchsichtige Werkverträge mit Sub-Subunternehmen und schwer nachvollziehbare Firmenstrukturen konnten nur deshalb gedeihen, weil die Politik wegschaute und breite Kontrollen scheiterten.

## Das große Ausmisten

Angesichts der offenkundigen Missstände in dieser Branche ist das Handeln des Gesetzgebers notwendig. Aber wie soll der Weg aussehen? Bundesarbeitsminister Hubertus Heil favorisiert ein Verbot der Werkverträge und der Zeitarbeit. Am 29. Juli brachte das Bundeskabinett das „Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz“ (Arbeitsschutzkontrollgesetz) auf den Weg. Danach sollen im Kerngeschäft, dem Schlachten und Verarbeiten von Fleisch, ab dem 1. Januar 2021 nur noch Arbeitnehmer des eigenen Betriebs beschäftigt sein. Außerdem will er die Bußgelder bei Arbeitszeitverstößen verdoppeln und die digitale Arbeitszeiterfassung einführen. Des Weiteren sollen die Bundesländer zu mehr Kontrollen in der Fleischindustrie verpflichtet werden. Trefflich geplant und überfällig, aber braucht es dazu die Abschaffung der Werkverträge?

Auf jeden Fall, sagt die Gewerkschaft NGG. Betriebe dieser Branche konstruierten immer Modelle, in denen die Geschäftsführung keine Verantwortung für die Beschäf-



„In Zukunft muss es einen eindeutigen verantwortlichen Arbeitgeber geben, sodass auch effektive Kontrollen durchgeführt werden können.“

Micha Heilmann, Leiter Rechtsabteilung, Gewerkschaft NGG



„Ein Verbot solcher Verträge würde massiv in die von der Verfassung geschützte unternehmerische Freiheit eingreifen.“

Carl Martin Welcker, Präsident, VDMA

tigten der Partnerunternehmen tragen müsse. Kontrollen gestalteten sich als schwierig, weil eine Vielzahl der Mitarbeiter mit unterschiedlichen Vertragsformen vor Ort arbeite, sodass es in der Praxis undurchschaubar werde. „Aus unserer Sicht sagt der Gesetzgeber zu Recht: Wir befassen uns nicht mehr mit dem Chaos der Firmenstrukturen, sie verschleiern die Verantwortlichkeiten“, begründet Micha Heilmann das Verbot. „In Zukunft muss es einen eindeutigen verantwortlichen Arbeitgeber geben, sodass auch effektive Kontrollen durchgeführt werden können. Wir wollen keine geteilte Verantwortung mehr in der Branche.“

## Der fehlende Durchsetzungswille

Der Protest zum geplanten Aus für Werkverträge in der Fleischindustrie kommt aktuell nicht nur aus den eigenen Reihen. Viele Arbeitgeberverbände, allen voran die BDA sowie der größte Industrieverband Deutschlands, der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), fürchten, dass ein Werkvertragsverbot für eine einzelne Branche nur der Anfang ist. „Ein faktisches Verbot von Werkverträgen für alle Branchen, wie es nun von manchen Politikern gefordert wird, lehnen wir in aller Deutlichkeit ab. Ein Verbot solcher Verträge würde massiv in die von der Verfassung geschützte unternehmerische Freiheit eingreifen“, rügt VDMA-Präsident Carl Martin Welcker und ergänzt: „Werkverträge sind ein wichtiger Bestandteil unserer Wirtschaftsordnung, die der Maschinen- und Anlagenbau sowohl als Kunde als auch als Anbieter nutzt, weil sich anders eine auf Effektivität ausgerichtete Arbeitsteilung nicht aufrechterhalten lässt.“ Im Übrigen stellt er fest, dass die Vertragsform „nicht der Auslöser für eine Ansteckung mit dem Corona-Virus sei“. Alle Beschäftigten müssten Hygieneregeln in den Betrieben einhalten, unabhängig davon, ob sie in einem Unternehmen direkt angestellt sind oder dort auf Basis eines Werkvertrags arbeiten.



### Mehr zum Thema

Bosch, G./Hüttenhoff, F./Weinkopf, C.: IAQ-Report: Corona-Hotspot Fleischindustrie: Das Scheitern der Selbstverpflichtung. Duisburg, 2020.

Der Report kann hier heruntergeladen werden: <https://bit.ly/3IEyhDV>

## Verfassungsrechtliche Grenzen

Zudem ist ein Werkvertragsverbot – nicht nur für eine einzelne Branche – aus rechtlicher Sicht äußerst angreifbar. Das Grundgesetz schützt in Artikel 12 die Berufsfreiheit, also auch die Entscheidung eines Betriebs, bestimmte Aufgabenbereiche nicht selbst zu erledigen, sondern über Werkverträge einzukaufen. Zwar darf die Berufsfreiheit durchaus eingeschränkt werden, allerdings muss dies zum Schutz anderer wichtiger schutzwürdiger Interessen zwingend notwendig sein. „Das Verbot wird vermutlich kommen“, prognostiziert Dr. Robert Bauer, Fachanwalt für Arbeitsrecht bei Taylor Wessing, „aber offen ist, ob es vor dem Bundesverfassungsgericht auch Bestand haben wird.“ Seine Argumentation: „Es ist keineswegs so, dass die bemängelten ‚prekären Arbeitsverhältnisse‘ bei den Werkvertragsunternehmen aktuell zulässig wären. Auch dort gilt der gesetzliche Mindestlohn, auch dort gelten die Arbeitsschutzvorschriften. Das Problem sind nicht die Regelungslücken, sondern die Durchsetzungslücken.“ Es sei möglich, die bestehenden Probleme auf anderem Weg zu lösen. Beispielsweise indem die beauftragenden Unternehmen für Verstöße der Werkvertragsunternehmen mitverantwortlich gemacht werden. Eine solche Regelungstechnik habe es zuletzt bei den Paketzustellern gegeben. Auch die letzte Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sei nach dem Prinzip der Mitverantwortung gestaltet worden. „Das Bundesverfassungsgericht könnte eine solche Regelungstechnik als milderes Mittel ansehen und daher das Verbot für verfassungswidrig erklären.“

## Staatliches Kontrollversagen

Neben dem Eingriff in unternehmerische Freiheit kritisiert die BDA es ebenso als inakzeptabel, „wenn Verstöße und Mängel von einzelnen Unternehmen in bestimmten Bran-

chen missbraucht werden, um erfolgreiche Instrumente unserer Wirtschaftsordnung wie Werkverträge abzuschaffen oder rigide Regulierungswünsche umzusetzen“. Statt durch ein Verbot der Werkverträge in die Mithaftung genommen zu werden, wäre es sinnvoll und zielführend, die Regelungen zu Unterkünften, Hygienemindestvorgaben und Arbeitsschutzbedingungen „erfolgreich zu kontrollieren und durchzusetzen“. Der BDA rüffelt den Gesetzgeber und die Aufsichtsbehörden deutlich: Nicht nur einzelnes unternehmerisches Fehlverhalten, das eine ganze Branche in Misskredit bringe, sei für die Fehlentwicklungen in der Fleischindustrie ursächlich, sondern „auch staatliches Kontrollversagen“.

Dass dieser Vorwurf nicht aus der Luft gegriffen ist, belegen unterschiedliche Daten. Zum Beispiel war die Zahl der Arbeitgeberprüfungen zwischen 2014 und 2017 stark rückläufig, obwohl die Fleischwirtschaft zu den Schwerpunktbranchen des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes zählt. Zwar haben sich im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr die festgesetzten Geldstrafen und Freiheitsstrafen erhöht, allerdings sank die Zahl der eingeleiteten und abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wieder. Auch die Häufigkeit der Arbeitsschutzkontrollen sinkt – branchenübergreifend – kontinuierlich weiter. Im Juni dieses Jahres antwortet die Bundesregierung auf eine entsprechende Anfrage der Linken im Bundestag. Das Ergebnis: Der Abstand von der Überprüfung eines Betriebs durch die zuständigen Länderbehörden bis zur nächsten Kontrolle liegt derzeit bei durchschnittlich 25 Jahren – also einem Vierteljahrhundert –, zuvor waren es 22,5 Jahre.

## Nicht vergleichbar: Zeitarbeit und Werkvertrag

Der Gesetzentwurf stellt Werkverträge und Zeitarbeit auf die gleiche Stufe – zum Erstaunen nicht nur von Arbeitgeber- und Industrieverbänden. „Das ist aus meiner Sicht nicht nachvollziehbar“, kommentiert Arbeitsrechtler Robert Bauer von Taylor Wessing. „Die fehlende Durchsetzbarkeit der bestehenden Regelungen trifft nicht auf die Zeitarbeitsbranche zu, da dort seit jeher eine Erlaubnispflicht und engmaschige Kontrollen an der Tagesordnung sind.“ Zudem habe sich die Branche im Rahmen des aktuellen Skandals nichts vorzuwerfen. Auch in den Gutachten, die das Arbeitsministerium vor der Erstellung des Referentenentwurfs in Auftrag gab, werde betont, dass Zeitarbeitnehmer derzeit nur selten in dieser Branche eingesetzt werden und die aktuellen Skandale sie nicht betreffen. „Auch diesbezüglich steht das Gesetz auf wackeligen Beinen.“

Als „ideologischen Ritt unter dem Deckmantel von Corona und den Missständen in der Fleischindustrie“ bezeichnet Werner Stolz, iGZ-Hauptgeschäftsführer, die Gleichsetzung



Auf [www.personalwirtschaft.de](http://www.personalwirtschaft.de) lesen Sie ein Interview mit dem Wirtschaftsrechtler Daniel Graewe über die **Rechtmäßigkeit des Vorhabens, Werk- und Zeitarbeitsverträge in der Fleischindustrie zu verbieten**: [www.pwgo/interview-werkvertraege](http://www.pwgo/interview-werkvertraege).



„Das Verbot wird vermutlich kommen, aber offen ist, ob es vor dem Bundesverfassungsgericht auch Bestand haben wird.“

Dr. Robert Bauer, Fachanwalt für Arbeitsrecht, Taylor Wessing



„Würde die Politik die Begrifflichkeiten sauber trennen, dürfte am Ende kein Zeitarbeitsverbot im Bundesgesetzblatt stehen.“

Werner Stolz, iGZ, Hauptgeschäftsführer

beider Vertragsformen. Die völlig anderen gesetzlichen Voraussetzungen würden komplett ignoriert (siehe Abbildung). Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) sei vergleichbar mit einem Schutzkonzept für die Beschäftigten – von Tarifverträgen und vergleichbaren Löhnen bis zu umfassenden Aufsichtskontrollen und dem vollen Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte über die Einsätze. Dies alles sei bei Werkverträgen nicht gegeben. „Würde die Politik die Begrifflichkeiten sauber trennen, dürfte am Ende kein Zeitarbeitsverbot im Bundesgesetzblatt stehen“, mahnt Stolz.

### Kontrolldruck sicherstellen

Medienberichten zufolge hat der Tönnies-Konzern bereits 15 Tochtergesellschaften gegründet, in denen die Werkvertragsarbeiter nach und nach angestellt werden sollen. Sind damit automatisch bessere Arbeitsbedingungen verbunden? Wohl kaum, zudem nicht bekannt ist, wie das neue Konstrukt genau aussehen soll und wie es in Zukunft gelebt wird.

Die Wissenschaftler des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), die die Entwicklung der Fleischindustrie in den letzten Jahrzehnten genauer erforscht haben (siehe „Mehr zum Thema“), kommen zu einem bemerkenswerten Ergebnis: Sie fordern, dass die Politik die Umsetzung der bisher beschlossenen Maßnahmen in der Fleischindustrie durch einen nachhaltigen Kontrolldruck sicherstellen müsse. Das erfordere neue kooperative Kontrollstrategien zwischen den Arbeitsschutzbehörden, der Unfallgenossenschaft, den Sozialversicherungen, den Finanzbehörden sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Ihr Fazit: „In dieser Branche genügt es eben nicht – um ein Wort des ehema-

## Die Unterschiede zwischen Werkvertrag und Zeitarbeit

Abbildung

	Werkvertrag	Zeitarbeit
1. Gesetzliche Grundlage	§§ 631 f BGB	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)
2. Erlaubnis erforderlich?	⊖ nein	⊕ ja
3. Mitbestimmung im Einsatzunternehmen?	⊖ nur Beratungs- und Unterrichtsrechte	⊕ ja
4. Hat der Betriebsrat im Einsatzunternehmen ein Vetorecht?	⊖ nein	⊕ ja
5. Tarifverträge?	⊖ gesetzlicher Mindestlohn	⊕ Tariflohn nach IGZ-DGB-Tarifwerk
6. Begrenzung der Einsatzdauer?	⊖ keine Begrenzung	⊕ maximal 18 Monate
7. Sub-sub-Konstellationen verboten?	⊖ nein	⊕ ja
8. Auslagerung von Kernfunktionen vermieden?	⊖ Verantwortung für Arbeitsabläufe und Ergebnisse liegt beim Werkvertragsunternehmen	⊕ Zeitarbeitnehmer ist in die Strukturen und Abläufe des Einsatzunternehmens eingebunden
9. Dokumentation Arbeitszeit	⊖ nur das Werkvertragsunternehmen	⊕ Einsatzunternehmen und Personaldienstleister
10. Verantwortung für den Arbeitsschutz	⊖ nur das Werkvertragsunternehmen	⊕ Einsatzunternehmen und Personaldienstleister
11. Kontrolle	Zoll	Bundesagentur für Arbeit und Zoll

Quelle: IGZ 2020

Die Arbeitnehmerüberlassung ist gesetzlich streng reglementiert. Das Zeitarbeitsverhältnis, wie es das AÜG regelt, ist gekennzeichnet durch eine Dreiecksbeziehung zwischen dem Zeitarbeitnehmer, dem Verleiher und dem Entleiher.

ligen, auch für die FKS zuständigen Finanzministers Steinbrück umzuwandeln – die Kavallerie zu zeigen, man muss sie auch ausreiten lassen.“ ■

SIND SIE AUF DER SUCHE NACH NEUEN TALENTEN FÜR IHR UNTERNEHMEN?

PagePersonnel

ist spezialisiert auf die Vermittlung von qualifizierten Fachkräften und Young Professionals sowohl im Rahmen der qualifizierten Zeitarbeit als auch für Festanstellungen.



Erfahren Sie mehr unter

[www.pagepersonnel.de](http://www.pagepersonnel.de)