

SYSTEMRELEVANT

Transkript: Folge 212

Arbeitsschutz stärken: Lehren aus der Fleischindustrie

Könnte das Arbeitsschutzkontrollgesetz auch in anderen Branchen funktionieren? HSI-Direktor Ernesto Klengel sowie Anneliese Kärcher und Manfred Walser von der Uni Mainz gehen der Frage nach.

Marco Herack:

Heute ist Montag, der 7. Oktober 2024. Willkommen zur 212. Ausgabe von Systemrelevant. Mein Name ist Marco Herack und unser heutiges Thema ist die Durchsetzung von Arbeitsrecht. Das Hugo-Sinzheimer-Institut hat hierzu ein Gutachten in Auftrag gegeben, über das wir sprechen möchten. Und dazu begrüße ich recht herzlich Anneliese Kärcher. Hallo!

Anneliese Kärcher:

Hallo!

Marco Herack:

Du bist Doktorandin an der Hochschule Mainz und der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg sowie Koautorin des Gutachtens, über das wir heute sprechen. Und Ernesto Klengel. Ich grüße dich.

Ernesto Klengel:

Ja, Hallo Marco.

Marco Herack:

Du bist Direktor des HSI des Hugo-Sinsheimer-Instituts und ihr beschäftigt euch mit den arbeitsrechtlichen Fragen in der Hans-Böckler-Stiftung. Und wir sind heute zu viert. Manfred Walser. Hallo.

Manfred Walser:

Einen wunderschönen guten Morgen.

Marco Herack:

Du bist Professor für Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht an der Hochschule Mainz und Mitherausgeber der Zeitschrift Soziales Recht und der Logik nach natürlich ebenfalls ein Autor des Gutachtens. Und du hast es schon verraten, wir nehmen heute am frühen Morgen auf. Unsere Hörerinnen und Hörer hören es vielleicht mittags oder abends.

Jedenfalls vorweg wie immer der Hinweis, dass wenn ihr uns erreichen möchtet, könnt ihr uns per E-Mail antickern. systemrelevant@boeckler.de ist da die E-Mail. Also Hinweise, Korrekturen, Unmut und Anregungen bitte einfach per E-Mail

schicken. In den Shownotes findet ihr die Liste der sozialen Netzwerke sowie unsere weiteren Podcasts, darunter den Geschichtspodcast der Hans-Böckler-Stiftung, der, so wie ich hörte, mittlerweile wohl alle sechs Wochen erscheint. Ich bin gerade im Urlaub gewesen, deswegen muss ich das jetzt erstmal nachhören. Wir freuen uns jedenfalls sehr, wenn ihr uns in einem Podcatcher eurer Wahl abonniert. Das Gutachten, Ernesto, über das wir heute sprechen wollen, nennt sich „Durchsetzung von Arbeitsrecht: Das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell für Arbeitsschutz in prekären Branchen?“. Was steckt denn da dahinter?

Ernesto Klengel:

Ja, da steckt einiges dahinter. Also das Gutachten hatte eine gewisse Vorlaufzeit und auch Vorüberlegungszeit. Wir haben uns am HSI natürlich mit dem Thema auch der Durchsetzung des Arbeitsrechts beschäftigt, denn es ist so, dass das Recht haben und das Recht bekommen, auch zwei ganz unterschiedliche Dinge sind und sein können. Und das gilt eben auch besonders für das Arbeitsrecht. Hier haben wir einmal natürlich große Bereiche, wo es gut regulierte Arbeitsverhältnisse gibt, wo auch nicht alles perfekt ist, aber wo wir doch die Grundsätze von Mitbestimmung, von Mindestlohn oder auch fairer Vergütung auch haben. Und es gibt aber auch große Bereiche des Arbeitsmarktes oder der Arbeitswelt, in dem diese Standards eben nicht gelten, deren prekäre Arbeitsbedingungen herrschen und wo auch das bestehende Arbeitsrecht auch diese Mindestbestimmung eben nicht greifen.

Und wir haben uns überlegt, dass wir da mal hingucken müssen und schauen müssen, wie kann man eigentlich diese Rechtsdurchsetzung in diesen Bereichen verbessern? Und sind dahin gekommen, dass einmal in Deutschland. Wie funktioniert das eigentlich? Wie wird in Deutschland Arbeitsrecht auch durchgesetzt? Da spielen natürlich erst mal Gerichte eine Rolle, auch eine wichtige Rolle, aber natürlich bei weitem nicht die einzige Rolle. Gerade in Deutschland es ist die Besonderheit, dass es auch auf die betriebliche Mitbestimmung ankommt, wenn es darum geht, ganz normale Arbeitsgesetze auch zu überwachen und für deren Einhaltung zu sorgen. Das ist ja etwas, was sonst gar nicht so in dem Blick steht. Als Aufgabe von Betriebsräten auch dafür zu sorgen, dass die Beschäftigten von dem Arbeitsrecht auch profitieren können. Gerade auch im Vergleich zu anderen Ländern spielt auch die staatliche Arbeitsaufsicht gar nicht so eine große Rolle. Aber wenn das eben so ist, wenn also Betriebsräte so eine wichtige Rolle spielen, dann ist diese Entwicklung, die wir in den letzten Jahren sehen, nämlich dass die Abdeckung mit Betriebsräten abnimmt, dann spielt diese Entwicklung natürlich eine große Rolle und auch für die Durchsetzung von Arbeitsrecht.

Und da ist es natürlich so, dass es auch ein Problem ist, wenn es prekäre Bereiche gibt, weil in diesen Bereichen dann sich Menschen vielleicht auch nicht trauen, einen Betriebsrat zu gründen. Und wenn es keinen Betriebsrat gibt, man dann auch wiederum auf die Durchsetzung nicht mehr so viel Wert legen kann. Also wir müssen überlegen, wie wir aus diesem Zirkel ein Stück weit auch rauskommen. Und da haben wir uns das mal angesehen und sind darauf gekommen, dass es doch so zu sein scheint, dass in den verschiedenen Branchen, die wir sehen, dass es da recht

unterschiedliche Bedingungen gibt. Also wenn man sich überlegt, wie kommt man jetzt aus diesem Zirkel raus? Welche Mittel brauchen wir dafür? Das ist wohl sehr branchenabhängig. Und eine Branche ist relativ stark in den Fokus auch der Öffentlichkeit geraten.

Wenn ihr euch zurückerinnert an die Corona-Zeit, da war es so, dass dann auf einmal ein Thema aufgeplopt ist, was auch schon vorher bekannt war. Ich kann mich erinnern an meine Zeit an der Uni in Essen. Da hatte ich mal einen Anruf bekommen oder eine Anfrage bekommen, auch von einem Kollegen aus der Gewerkschaft aus der NGG, wo es darum ging, dass in der Fleischwirtschaft die Arbeitszeiten halt überhaupt nicht eingehalten werden. Also schon da war das Thema bekannt, aber eben nicht in der Öffentlichkeit. Und zu dieser Corona-Zeit, da wurde es eben nicht nur ein Problem für die Menschen, die da in der Fleischwirtschaft tätig waren, sondern es war auch ein Gesundheitsproblem, das sich daraus dann entwickelt hat. Weil gesagt wurde, dass das die Hot Spots sind, wenn man unter auch hygienisch problematischen Bedingungen auch arbeitet und auch lebt, denn es geht ja auch um die Unterbringung.

Und in dem Sinne ist also dieser Bereich in den Blickpunkt der Aufmerksamkeit gekommen und der Gesetzgeber ist auch tätig geworden und hat das Arbeitsschutzkontrollgesetz erlassen, was genau darauf abzielt, auf dieses Thema: Wie kann das Arbeitsrecht, was allgemein gilt, und wie kann der Arbeitsschutz, insbesondere im Bereich der Fleischwirtschaft verbessert werden? Und das fanden wir ganz interessant. Das Gesetz weist ganz neue Mittel auf, es hat eine ganz eigene Konzeption. Und dann haben wir gesagt, das müssen wir doch mal uns genauer ansehen und auch mal überlegen, inwieweit das möglicherweise eben auch auf andere prekäre Branchen übertragbar ist und wie weit es vielleicht in anderen Branchen eben ganz anders aussieht und man ganz andere Mittel dafür braucht. Also so war der Anlauf und die Motivation für das Gutachten.

Marco Herack:

Du hast jetzt so eine schöne Formulierung drin gehabt. Wir wollten mal gucken. Der Teaser des Gutachtens lautet Verfassungs- und europarechtliche Fragen. Also das ist schon ein sehr tiefes ‚mal gucken‘ glaube ich, was da daraus geworden ist.

Ernesto Klengel:

Das stimmt. Also das habe ich jetzt ein bisschen unterschlagen. Es geht natürlich insbesondere dann auch um diese Fragen. Es sind eben neue rechtliche Methoden drin oder neue rechtliche Mittel, auch beschrieben in dem Gesetz. Und jetzt gab es dann daraufhin eben eine Diskussion in der Rechtswissenschaft, dass das alles nicht verfassungsmäßig sein soll, weil es eben die Rechte der Arbeitgeber zu sehr einschränkt. Und das deckt natürlich die Studie von Manfred Walser und Anneliese Kercher natürlich mit ab. Also insofern geht es schon wirklich in die Tiefe und auch in die verfassungsrechtliche Tiefe und in die europarechtliche Tiefe.

Manfred Walsler:

Anneliese Kärcher und ich haben dann in den letzten zwei, drei Jahren mal geguckt, um das aufzugreifen, was Ernesto gesagt hat, und uns wirklich angeguckt: Was macht dieses Arbeitsschutzkontrollgesetz genau aus? Was sind da die verfassungsrechtlichen Fragen, die sich stellen? Nicht nur verfassungsrechtlich, auch europarechtlich. Und das ist der eine Teil unseres Gutachtens gewesen, das wirklich so im Detail zu durchdringen und zu prüfen. Und der andere Punkt ist aber eben zu schauen: Sind diese Mittel, die dort gefunden worden sind, nicht vielleicht auch auf andere Branchen übertragbar? Weil das Gesetz ist schon ein sehr spannender Ansatz, weil es so ein bisschen das, was im neoliberalen Diskurs aus den letzten 20, 30 Jahren so als unverrückbare Wahrheiten aufgestellt worden ist, wo vor allem die Freiheit der Unternehmer immer sehr im Fokus stand. Das wird zu einem gewissen Grad auch durch dieses Gesetz ein wenig in Frage gestellt und auch die Beschäftigtenrechte kommen hier wieder stärker in den Fokus und insofern lohnt es sich glaube ich schon, da stärker reinzuschauen.

Wir haben dann überlegt, welche Branchen, weil es eben sehr branchenspezifischer Ansatz ist, eignen sich da vielleicht als Vergleichsobjekte und sind dann auf zwei Branchen gekommen, die uns allen sehr präsent sind, jeden Tag. Das eine ist die Branche der Paketzustellung, die auch eine sehr ähnliche Ausgangssituation hatte, wie sie in der Fleischwirtschaft geherrscht hat. Weil in der Fleischwirtschaft war eine Besonderheit, dass dort Kernbereiche der Tätigkeit weitgehend ausgelagert worden sind an Subunternehmen, an Soloselbstständige oder auch an Leiharbeiter. Also das heißt, in vielen Fleischbetrieben haben die großen Fleischbetriebe gar nicht mehr selbst gemacht, was so die Kerntätigkeiten angeht, sondern sie haben das ausgelagert. In manchen Fleischbetrieben sogar bis zu 100 % Subunternehmen, die dort tätig waren, in den Betrieben selbst. Da waren dann bis zu 30 Subunternehmen in einem Unternehmen tätig und insofern haben wir da eine ähnliche Ausgangssituation. In der Paketbranche, wo Subunternehmen auch eine sehr große Rolle spielen.

Zum anderen haben wir auch eine ähnliche Arbeitnehmerschaft in den Betrieben, sowohl in der Paketbranche als auch in der Fleischwirtschaft und auch der Landwirtschaft. Das ist die dritte Branche, die wir uns da angeschaut haben. Haben wir einen sehr hohen Anteil an migrantischen Beschäftigten, die in der Regel direkt aus dem Ausland angeworben werden, aus osteuropäischen EU-Staaten, mittlerweile aber auch schon weit über die EU hinaus aus Usbekistan, Pakistan, Bangladesch. Werden da Arbeitskräfte angeworben für einen in Deutschland sehr arbeitsintensiven Niedriglohnbereich, was sowohl für die Fleischwirtschaft als auch die Paketbranche und die Landwirtschaft gilt.

Die Landwirtschaft ist strukturell allerdings ein wenig anders als die Fleischwirtschaft und die Paketbranche, weil dort Subunternehmen keine wirkliche Rolle spielen. Allerdings dort auch ein wichtiges Problem das im Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischwirtschaft angesprochen worden ist, nämlich die Frage der Unterkünfte. Auch da hatten wir viele Berichte über sehr schlechte Unterkunftsbedingungen. Und insgesamt sind das alles drei Branchen, wo wir doch einen hohen Anteil an

Ausbeutung haben, wie wir auch ja fast täglich in den Zeitungen lesen können. Das war eben unser Fokus. Können diese Instrumente aus dem Arbeitsschutzkontrollgesetz vielleicht auch in Branchen wie der Paketbranche oder der Landwirtschaft wirken? Vor allem haben wir uns die Saisonkräfte in der Landwirtschaft angeschaut. Können diese Methoden da auch wirken?

Marco Herack:

Dann ist vielleicht die Frage, wie ihr an dieses Projekt rangegangen seid. Also wie habt ihr da gearbeitet? Könnt ihr das kurz so ein bisschen erläutern?

Anneliese Kärcher:

Wir sind natürlich Juristen und haben ein rechtswissenschaftliches Gutachten verfasst. Aber Manfred und Ernesto haben jetzt schon die Zustände in der Branche beschrieben und das können wir als Juristen natürlich nicht außer Acht lassen und müssen uns natürlich auch erst mal ein Branchenbild verschaffen, um zu sehen, was ist in der Branche los. Wo liegen die arbeitsrechtlichen Durchsetzungsdefizite? Und da ist es natürlich wichtig, Empirie zu betrachten. Wir haben nicht selbst empirisch erhoben, wir haben Empirie zusammengetragen. Das waren ganz unterschiedliche Quellen. Wir haben auf amtliche Daten zurückgegriffen, beispielsweise vom Statistischen Bundesamt oder auch von der Bundesagentur für Arbeit. Wir haben bestehende Branchenberichte in der Literatur ausgewertet, und wir haben vor allem auch mit Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretern geredet, um ein ganzheitliches Branchenbild zu schaffen. In Bezug auf die Fleischwirtschaft, das ist das Besondere an dem Gutachten, haben wir auch eine gewisse Interdisziplinarität. Wir haben nämlich mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung zusammengearbeitet, genauer gesagt mit Serife Erol und Thorsten Schulten, die sich tatsächlich empirisch mit der Situation der Beschäftigten in der Fleischwirtschaft befassen.

Und davon konnten wir als Juristen wahnsinnig profitieren. Denn um zu beurteilen, ob diese Maßnahmen im Arbeitsschutzkontrollgesetz juristisch so haltbar sind, ist es ja auch wichtig, sich die tatsächliche Lage anzugucken. Und vielleicht wird das an einem Beispiel plastisch. Im Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde, da greife ich vielleicht schon ein bisschen vorweg, aber das ist sicherlich eine Maßnahme, über die wir noch sprechen. Geregelt, dass Arbeitgeber in der Fleischwirtschaft dazu verpflichtet sind, Arbeitszeiten, Digital und Missbrauch sicher zu erfassen. Das hatte den Hintergrund, dass vor der Verabschiedung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes wahnsinnig große Missstände im Bereich Arbeits- und Ruhezeit Regelungen bestanden haben. Und jetzt ist natürlich die Frage: Was hat das Arbeitsschutzkontrollgesetz und diese konkrete Maßnahme gemacht? Und da war es für uns wahnsinnig gut, zu Serife und Thorsten gehen zu können und mit denen beraten zu können und von deren Betriebsfallstudien berichtet zu bekommen. Und in diesem konkreten Beispiel war das Ergebnis, dass diese Arbeits- und Ruhezeitverstöße sehr stark zurückgegangen sind. Und das fließt natürlich in die juristische Betrachtung stark ein.

Marco Herack:

Also ihr habt interdisziplinär gearbeitet, was ja im Grunde immer gut ist. Wobei ich da die Frage hätte, ob das eigentlich überhaupt noch möglich ist, nicht interdisziplinär zu arbeiten, weil das ist ja, wenn man eine ordentliche, komplexe Betrachtung machen möchte, kommt man da eigentlich gar nicht mehr drum rum, oder?

Anneliese Kärcher:

Ja, auf jeden Fall. Und da ist halt die Besonderheit, dass wir von der Expertise von Sozialwissenschaftlern, von Empirikern profitieren konnten. Den Hut können wir uns nicht anziehen, dass wir sagen, wir sind Juristen und Empiriker, wir sind eben nur Juristen. Und das ist wahrscheinlich das Besondere auch an dem Gutachten.

Ernesto Klengel:

Ja, genau. Weil das ist ja sonst so, dass Juristen sich schon diesen Hut auch aufsetzen und meinen, die Praxis auch beurteilen zu können und sagen einfach, weil sie Juristen sind, die Gesetze und ihre Wirkung in der Gesellschaft auch einschätzen zu können. Und das ist natürlich nicht so, weil jeder Mensch und jeder Wissenschaftler, jede Wissenschaftlerin da eine spezifische Brille natürlich auch aufhat. Und es macht Sinn, die Wirklichkeit mit wissenschaftlichen Methoden zu erarbeiten. Und du hast es ja gesagt, Anne, dass da sehr interessante und hilfreiche Ergebnisse für uns auch rausgekommen sind. Mit Blick auf die Arbeitszeiterfassung und die Veränderungen, die mit diesem Gesetz auch einhergehen. Und das zeigt ja dann, dass das Gesetz auch wirkt. Das ist ja auch ein wichtiger Punkt, dass einfach das Gesetz Regelungen hat, die natürlich in die unternehmerische Freiheit auch eingreifen, wie der Manfred das ja auch dargestellt hat, aber die eben gerechtfertigt sind, weil sie eben einen Beitrag leisten, um Arbeitsbedingungen auch zu verbessern. Und da haben wir ja auch andere Bereiche. Die Kolleginnen und Kollegen am WSI sind ja noch dabei bzw. die Abschlusskonferenz, wo dann die Ergebnisse auch vorgestellt werden, die steht noch an, aber man kann schon sagen, dass auch Fragen wie ein Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit in der Branche sicherlich auch für Veränderungen schon gesorgt haben in den Bereichen, die zur Verbesserung beigetragen haben.

Marco Herack:

Ich würde das gerne kurz hervorheben. Wir schimpfen ja immer sehr viel, dass Dinge nicht funktionieren. Du hast gerade gesagt, das Gesetz funktioniert. Ich weiß, wir kommen noch zur Kritik. Da wird sicherlich noch einiges geben, aber so im Grundsatz: Das Gesetz funktioniert.

Ernesto Klengel:

Also das wäre jetzt unsere Bewertung.
Schließt ihr euch dem an?

Manfred Walsler:

Ja. Auf jeden Fall. Den Eindruck haben wir auf jeden Fall gewonnen, dass dieses Gesetz funktionieren kann oder nicht nur funktionieren kann, sondern dass es auch funktioniert. Tatsächlich. Das wird von den Kollegen vom WSI sehr deutlich dargestellt.

Wir hatten auch, wenn ich ein bisschen aushole und vielleicht noch mal ein bisschen auf die Hintergründe von diesem Arbeitsschutzkontrollgesetz eingehe, weil es schon ein paar Begriffe gefallen sind. Ernesto hat gerade das Werkvertragsverbot genannt. Das ist sicher eine der zentralen Regelungen in diesem Arbeitsschutzkontrollgesetz, dass, wir nennen es nicht Werkvertragsverbot, sondern Direktanstellungsverbot, weil es darum im Kern geht.

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz schreibt vor, dass man im Kernbereich der Tätigkeit der Fleischwirtschaft das ist das Schlachten, Zerlegen und Verarbeiten von Fleisch, dass dieser Kernbereich durch eigene Arbeitnehmer im Unternehmen erbracht werden muss. Und das führt dann in der Konsequenz dazu, dass man eben keine Werkvertragsunternehmen mehr reinholen kann für diese konkreten Tätigkeiten, dass man auch keine Soloselbstständigen dafür einsetzen darf und keine Leiharbeiter dafür einsetzen darf. Warum ist das so bahnbrechend? Weil das eben dazu führt, dass wir plötzlich echte Transparenz in den Unternehmen haben. Das war ja der Ausgangspunkt zu der Diskussion auch heute, dann plötzlich die Möglichkeiten haben, viel effektiver das Arbeitsrecht, das im Unternehmen gilt, auch durchzusetzen. Die Berufsgenossenschaften haben zum Beispiel festgestellt, dass es viel weniger Arbeitsunfälle gibt, wenn Personen direkt beim Unternehmen langfristig beschäftigt sind. Kontrollen werden viel einfacher möglich durch die Überwachungsbehörden, wenn wir direkt beim Unternehmen angestellte Arbeitskräfte haben. Wenn klar ist, wer ist verantwortlich, wenn sich das Unternehmen auch verantwortlich fühlt, den Arbeitsschutz einzuhalten. Außerdem ist es natürlich in größeren Einheiten viel wahrscheinlicher, dass Betriebsräte bestehen. Da ist ja Ernesto eingangs auch schon drauf eingegangen. Wenn wir Betriebsräte haben, dann haben wir eben auch jemanden im Betrieb, der darauf schaut, dass das Arbeitsschutzrecht, Arbeitsrecht, die Arbeitszeitgestaltungen, Urlaubsregelungen, dass solche Dinge im Unternehmen eingehalten werden. Und darum ist ein solches DirektEinstellungsgebot tatsächlich ein sehr effektives Mittel, um Arbeitsrecht durchzusetzen, um damit eben Arbeitsrecht nicht nur auf dem Papier steht, sondern tatsächlich mit Leben gefüllt wird.

Ernesto Klengel:

Genau. Es geht eben darum, auch wirklich auch Verantwortung auch zu schaffen. Weil wenn klar ist, wer Arbeitgeber ist und wer Arbeitnehmer ist in einem konkreten Fall, dann ist natürlich der Arbeitgeber auch verantwortlich. Es ist klar, die Beschäftigten gehören zum Betrieb. Sie können einen Betriebsrat gründen und der Arbeitgeber kann kontrolliert werden. Das ist, glaube ich, wirklich die zentrale Botschaft. Und das funktioniert eben nur sehr schwer, wenn es Leiharbeit gibt, wo es, wenn es Sprachbarrieren gibt, die noch dazu kommen und sonst auch mit Sub-Verträgen und

Sub-Sub-Verträgen dann einfach schwerer wird an die Verantwortlichen auch ranzukommen. Und das Ganze adressiert eben da dieses Direktanstellungsgebot in dem Gesetz und nach allem was wir wissen. Natürlich gibt es auch Vermeidungsstrategien, dann auch bei den Arbeitgebern. Auch das zeigt auch die Empirie, dass dann die Strukturen, die es vorher gab, dass sie dann auch ein Stück weit übernommen werden, weil dann auch die Vorgesetzten aus den alten Firmen dann auch übernommen werden können. Zum Beispiel von den Arbeitgebern. Aber im Groben zeigt doch die Empirie und jetzt glaube ich ohne viel zu viel vorwegzunehmen, dass das schon was gebracht hat.

Manfred Walser:

Genau das ist vielleicht noch mal ein wichtiger Punkt, wenn ich da auch noch mal kurz daran anschließen darf, was Ernesto gesagt hat. Zum Beispiel die Sprachbarrieren. Natürlich ist es nicht so, dass jetzt dieses Direktanstellungsgebot da ist und damit ist alles fein und die Arbeitsbedingungen sind glänzend. So einfach ist die Welt natürlich nicht. Aber es bestehen jetzt die Strukturvoraussetzungen dafür, dass man eben auch effektiv Arbeitsrecht durchsetzen kann. Im deutschen Arbeitsrecht ist es insgesamt so, dass wir sehr darauf setzen, dass die Arbeitnehmer selber ihre Rechte durchsetzen, dass die vor Gericht gehen. Und das funktioniert schon bei ganz normalen Arbeitsverhältnissen häufig nicht. Wenn wir dann noch Sprachbarrieren dazu haben, wenn wir migrantische Beschäftigte haben, die vielleicht das System hier gar nicht so kennen, die sich in Abhängigkeiten befinden, weil ihr Aufenthaltsstatus an ihrer Arbeit hängt und die sich auch schon deswegen gar nicht trauen, vielleicht auch vor Gericht ihr Recht geltend zu machen. Dann wird Arbeitsrecht plötzlich Makulatur, dann kümmert sich niemand darum und dann wird das auch nicht mehr effektiv durchgesetzt. Und durch dieses Direktanstellungsgebot haben wir jetzt plötzlich ein Instrument, wo wir Transparenz haben, wo wir klare Verantwortlichkeiten haben und wo dann auch Behörden überhaupt erst die Möglichkeit haben, genau zu sehen, wer ist eigentlich hier zuständig. Und damit haben wir zumindest die Grundlage dafür geschaffen, auch Arbeitsrecht mit Leben zu füllen.

Marco Herack:

Ihr habt das jetzt an zwei Branchen untersucht. Aber da wäre ja dann auch die Frage, ob man jetzt sagen kann, das funktioniert dann auch für alle anderen Branchen, in denen ähnliche Zustände geherrscht haben. Also lässt sich das Übertragen oder müsste man die alle einzeln noch mal untersuchen?

Manfred Walser:

Dieses DirektEinstellungsverbot funktioniert zum Beispiel logischerweise nur dort, wo wir ein Problem mit Fremdpersonal haben. Und insofern war doch der Vergleich zur Landwirtschaft sehr eindrücklich. Dort gibt es das nicht. Das heißt, dort funktioniert ein solches Mittel auch nicht. Da muss dann mit anderen Methoden vorgegangen werden, die zum Teil auch im Arbeitsschutzkontrollgesetz angelegt sind. Aber, und das haben wir eben an der Paketbranche gesehen, dort haben wir ganz

ähnliche Strukturen wie in der Fleischwirtschaft gehabt. Dort haben wir auch einen sehr extensiven Einsatz von Werkvertragsunternehmen. Ganz viele der großen Paketdienstleister stellen ihre Pakete überhaupt nicht mit eigenen Beschäftigten zu oder nur teilweise, je nachdem, bei welchem Unternehmen wir sind.

Und dort haben wir genau dasselbe Problem mit unklaren Verantwortlichkeiten, verschleierte Zuständigkeiten und auch eine ganz schwierige Situation in der effektiven Durchsetzung von Arbeitsrecht und dementsprechend schlechten Arbeitsbedingungen. Viele Unfälle, sehr hohe Belastung, auch eine psychische Belastung durch eine Dauerüberwachung. Und da eignet sich dann eben so ein Mittel durchaus zur Übertragung.

Aber man muss sich tatsächlich, wenn man eben solche Mittel einsetzt, die ja schon sehr intensiv auch eingreifen in die Tätigkeit der Unternehmen, die einzelnen Branchen anschauen. Passt dieses Instrument dort, kann es dort effektiv wirken? Und unsere Antwort ist: Ja, es gibt Branchen, wo es sinnvoll ist, aber es ist sicher nicht etwas, was überall passt. Es ist vor allem für die Branchen geeignet, wo eben die Kerntätigkeiten ausgelagert werden. Nicht, weil es die Subunternehmen besser können oder weil die effizienter sind, sondern im Wesentlichen geht es darum, billiger zu sein und letztlich über die Sozial- und Arbeitsbedingungen Wettbewerb zu betreiben. Das ist aber nicht das, wie es in einer sozialen Marktwirtschaft sein soll. Und das ist nichts, was von der Rechtsordnung geschützt werden soll, sondern Wettbewerb ist gut, aber nicht über Sozialbedingungen und Arbeitsbedingungen.

Anneliese Kärcher:

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz enthält ja nicht nur die Regelung, dass wir ein Direktanstellungsgebot in der Fleischwirtschaft haben. Darüber hinaus gibt es ja auch noch konkrete Arbeitsschutzregelungen und auch Regelungen zur Überwachung und Beratung der Betriebe. Also das sind hier Regelungen, bei denen wir schauen können: Lassen sich diese Regelungen, die im Arbeitsschutzkontrollgesetz ja getroffen worden sind, auf andere Branchen übertragen? Und das kann man vielleicht daran betrachten: Im Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde unter anderem die Möglichkeit geschaffen, dass Mindeststandards für Unterkünfte geregelt werden können. Das bezieht sich nicht nur auf die Fleischwirtschaft, das bezieht sich auch auf die Landwirtschaft, auf sonstige Branchen. Und jetzt können wir gucken, wie haben sich die Verhältnisse seit dieser Verbesserung der Mindeststandards Regelung für Unterkünfte verändert? Und eine Regelung, die getroffen wurden, ist, im Rahmen dieser Verbesserung dieser Mindeststandards für Unterkünfte, war, dass die Arbeitgeber nun dazu verpflichtet sind, den Beschäftigten angemessene Unterkünfte zur Verfügung zu stellen. Wenn dies, jetzt wird es ein bisschen, juristisch.. aus Gründen der Sicherheit, Gesundheit oder aus sonstigen Gründen der menschengerechten Arbeit erforderlich ist. Und das ist vor allem in den Fällen anzunehmen, wenn migrantische Arbeitskräfte nach Deutschland kommen und im Ausland schon in ihrem Heimatland angeworben werden und ihnen in Aussicht gestellt wird, dass sie in Deutschland auch eine Wohnung bekommen. Wir haben jetzt halt diese Mindeststandards, die geregelt sind, gesetzlich. Aber wir sehen jetzt mal konkret bezogen auch auf die

Landwirtschaft als eine Branche, die wir über die Fleischwirtschaft hinaus betrachten, dass sich die Bedingungen teilweise verbessert haben, aber teilweise auch noch schlecht geblieben sind.

Ich muss da konkret an ein Beispiel denken: Da wurden Beschäftigte auf einem Container mitten auf einem Feld untergebracht. Mitten im Hochsommer. Die Sonne konnte direkt auf diesen Container einstrahlen. Und dass das nicht gesundheitsförderlich ist, das brauche ich ja, glaube ich, niemandem zu erzählen. Also da sehen wir, da hat sich was gebessert. Aber da kann vor allem auch noch nachjustiert werden. Was der Gesetzgeber nämlich in Bezug auf die Unterkünfte nicht geregelt hat, ist die Höhe der Mieten. Wir sehen das in den Branchen auch branchenübergreifend die Höhe der Mieten ein wahnsinniges Problem sind. Oft wird von übersteuerten Mieten berichtet und das ist noch ein Problem, was sich noch regeln lassen könnte und was wir branchenübergreifend so sehen. Auch wenn wir sehen, dass natürlich die Maßnahmen an sich so greifen.

Marco Herack:

Ganz kurz zum Verständnis zu den Mieten: Also die Leute kommen dann aus irgendwoher in der Welt, sage ich jetzt mal, kommen dann hierher, werden dann in einen mehr oder weniger gutes Quartier einquartiert und die Miete ist einfach das Dreifache, als was ein normaler Mensch bezahlen würde, nur als Beispiel, nicht als konkrete Zahl. Man nimmt ihnen also mehr Geld ab für die Miete und vielleicht auch für Verpflegung, als es legitim wäre und schmälert dadurch natürlich auch gleich wieder ihren Lohn, den sie effektiv bekommen.

Anneliese Kärcher:

Ja, genau. Das ist vielleicht auch wichtig an der Stelle zu verstehen, dass in diesen Arbeitsverhältnissen, gerade in der Fleischwirtschaft und in der Landwirtschaft sehen wir das. Also in der Fleischwirtschaft vor allem die Arbeitsverträge oft mit Mietverträgen verknüpft sind. Und da haben wir gesehen, vor allem vor der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, dass eben solche Posten wie Verpflegung und Unterkünfte vom Lohn abgezogen worden sind und dadurch auch Mindestlohnunterschreitungen entstanden sind, die die Kontrollbehörden ja nicht effektiv aufdecken konnten, weil sie diese Posten auch einfach nicht zuordnen konnten. Und da ist natürlich die, das hatten wir ja auch schon angesprochen, wichtig, dass man die Verantwortlichkeiten hat und am Ende auch kontrollierend und sanktionierend eingreifen kann und auch weiß, wer die Arbeitgeber sind. Wo wir wieder bei den Verantwortlichen wären.

Marco Herack:

Wenn die Verträge darauf basieren, dann müsste man ja sagen, der effektive Lohn ist der Lohn minus die Miete und gegebenenfalls Verpflegung. Also das scheint ja auch so ein Konstrukt zu sein, um dann wieder so ein paar Rechtsvorgaben zu umgehen.

Anneliese Kärcher:

Ja, genau, das war und ist teilweise auch noch ein Problem. Aber hier können wir ja auch sehen, dass das Ganze von der Problematik her zurückgeht, wo wir eigentlich auch schon beim nächsten Mittel vom Arbeitsschutzkontrollgesetz wären. Ich hatte es eingangs schon erwähnt, dass die Arbeitszeiten zumindest in der Fleischwirtschaft, das Ganze ist wirklich nur auf die Fleischwirtschaft beschränkt, nun digital und missbrauchssicher erfasst werden. Da sehen wir, dass eben diese Missbräuche auch Mindestlohnunterschreitungen, Arbeits- und Ruhezeitverstöße, stark zurückgegangen sind, weil man nun nachvollziehen kann, wer hat wann wie viel gearbeitet, bei welchem Arbeitgeber.

Wenn wir uns jetzt mal die Situation in der Landwirtschaft angucken, sehen wir, dass dort eben noch keine digitale Arbeitszeiterfassungspflicht besteht. Und ja, aus den Gesprächen mit den Branchenvertretern haben wir auch erfahren, dass die digitale Arbeitszeiterfassung vor allem in Betrieben von Erdbeer- und Spargelanbau zwar immer stärker genutzt wird, aber immer noch die manuelle Arbeitszeiterfassung möglich ist. Und das öffnet natürlich Tore für Missbrauch, wodurch sich eben Arbeits- und Ruhezeitverstöße, aber vor allem auch Mindestlohnunterschreitungen ja verschleiern lassen können. Da könnte man an der Stelle nachdenken, ob man diese Pflicht zur digitalen und missbrauchssicheren Arbeitszeiterfassung nicht zumindest hier auch bezogen auf unseren Untersuchungsgegenstand, auch auf die Landwirtschaft und die Paketbranche ausdehnt. Das würde Rechtsverstößen, wie wir das am Beispiel der Fleischwirtschaft sehen, Einhalt gebieten. Man sieht, dass dieses Mittel in der Fleischwirtschaft eben was gebracht hat.

Ernesto Klengel:

Weil eben nur die elektronische Zeiterfassung und die direkte, die im Zusammenhang direkt mit der Arbeitszeit eben auch steht, dann eben auch es möglich macht, das dann auch zu prüfen und zu sagen auch nachträgliche Manipulation usw. auch deutlich zumindest erschwert. Und letztlich gibt es ja noch ein weiteres Element im Arbeitsschutzkontrollgesetz: Eine Verpflichtung die staatlichen Prüfungen des Arbeitsschutzes. Dass die häufiger werden, also die Frequenz erhöht wird. Es gibt also eine Mindestvorgabe von 5 % der Betriebe, bezogen auf die Fleischwirtschaft erstmal, die im Jahr und in jedem Bundesland kontrolliert werden müssen. Da haben wir natürlich jetzt nicht die Möglichkeit, die Resultate schon zu begutachten und zu bewerten, weil das erst dann ab 2026 gelten soll. Das ist natürlich auch schon eine Zahl. Wenn man unbefangen sich das anschaut. 5 % klingt erstmal überhaupt nicht viel und ist es letztlich ja auch nicht. Das ist sozusagen jeder 20. oder anders gerechnet. Man kann 20 Jahre warten im Schnitt und bis man dann mal kontrolliert wird. Aber trotzdem im Vergleich zu heute, wäre es ein deutlicher Fortschritt und auch verbunden mit erhöhten Sanktionen wäre das natürlich sinnvoll und würde, wie gesagt, Fortschritt im Vergleich zu heute bringen. Das fand ich wirklich auch noch mal auch einen wichtigen Befund der Studie, was dann eben greifen könnte für die Landwirtschaft, wo man dann sagt: Okay, also diese Direktanstellung hat man in der Landwirtschaft, weil es sind dort Arbeitsverhältnisse. Es sind zwar prekäre

Arbeitsverhältnisse und es gibt andere Methoden, Arbeitsrecht dort zu umgehen, aber es ist eben Arbeitsrecht und da kommen wir mit der Direktanstellung nicht weiter und müssen dann auf die Arbeitsschutzkontrollen auch setzen.

Manfred Walsler:

Genau das ist, glaube ich, schon mal auch mal ein wichtiger Punkt, den Ernesto da anspricht, nämlich das Direkteinstellungsgebot für sich genommen hilft eben vor allem dann, wenn auch effektiv kontrolliert wird. Das gilt eben dann für die Fleischwirtschaft oder wenn man über so ein Mittel auch in der Paketbranche denkt, auch dort oder auch für andere Branchen mit prekären Beschäftigungsbedingungen, wo Arbeitnehmer eben Schwierigkeiten haben, ihr Recht selbst durchzusetzen. Also es ist letztlich doch eine Motivation, wenn man weiß, man wird kontrolliert, man hat unter Umständen Sanktionen zu befürchten, dann auch wirklich sich an Recht und Gesetz zu halten. Also das ist ein Aspekt, eben die Häufigkeit, die Ernesto angesprochen hat. Wie oft wird kontrolliert, wie ist die Personalausstattung auch in den Kontrollbehörden, aber etwas, was wir eben auch versucht haben herauszuarbeiten in unserer Studie ist, dass diese Architektur der Kontrollbehörden extrem komplex ist. Wir haben herausgearbeitet es sind bis zu 15 unterschiedliche Behörden, die für Kontrollen zuständig sind. Die zum Teil aber selbst gar nicht die Fachkompetenz haben, zu überprüfen. Das sind eben Ausfuhrämter und oder Vergabebehörden dann plötzlich mit an Bord. Und außerdem, wenn eben so viele unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen, dann fühlt sich auf einmal keiner mehr zuständig.

Ich habe selbst mal ein Beispiel erlebt. Das war in der Bauwirtschaft, da ging es um ausländische Leiharbeitsunternehmen, die ihre Arbeitnehmer an deutsche Baubetriebe überlassen haben. Offensichtlich lag einiges im Argen. Die ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘, die eigentlich zuständig gewesen wäre, um so die Mindestlohnverstöße auch die entsenderechtlichen Vorgaben zu überprüfen, hat sich nicht für zuständig erachtet, weil es sich ja um Leiharbeit handelt, wo die Bundesagentur für Arbeit zuständig wäre. Und die Bundesagentur für Arbeit hat sich nicht für zuständig erachtet, weil ja eigentlich es sich um einen Entsendefall handelt, wo Arbeitnehmer aus dem Ausland nach Deutschland entsandt werden, wo die ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ zuständig sei. Das ging mehrere Jahre so hin und her, bis ich dann irgendwann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingeschaltet hat, dann ging es vorwärts.

Darum ist eine Empfehlung, zu der wir auch in unserem Gutachten kommen, dass wir eine weitere Zentralisierung der Kontrollen benötigen. Wir nennen das Arbeitsinspektorate, wo wirklich eine Behörde zuständig ist, die alle Mindestarbeitsbedingungen zu überwachen. Das gilt zum Beispiel dann auch für Vorgaben nicht nur für Arbeitszeit, sondern auch für Urlaub. Für auch die Nachweise, die ein Arbeitgeber den Arbeitnehmern übermitteln muss, bis hin zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Und wenn wir da eine zentrale Behörde haben, die entsprechend ausgestattet ist, die die fachliche Kompetenz ausweist, dann würden wir aus diesem Kompetenzwettbewerb, das aktuell besteht, rauskommen und dann wird plötzlich effektive Durchsetzung von Arbeitsrecht noch viel besser möglich.

Andere Länder machen das vor, wie das besser geht. In Schweden zum Beispiel, weil wir es vorher von der Arbeitszeit haben, da müssen die Arbeitgeber in so Branchen, die besonders schwarzarbeitsgefährdet sind, sogar die Arbeitszeiten unmittelbar an die Kontrollbehörden übermitteln, so dass die praktisch in Echtzeit überprüfen können, ob die Arbeitszeit eingehalten wird. Über solche Modelle sollten wir in Deutschland, glaube ich, auch anfangen nachzudenken.

Ernesto Klengel:

Ich finde, wenn man sich mit der Situation in Deutschland befasst, dann denkt man immer, es muss so sein. Es ist alles so kompliziert und es gibt die verschiedenen Träger und die Sozialversicherung und die Berufsgenossenschaft und alle haben da ihre Kompetenzen. Und dann geht es auch um die Bekämpfung von Straftaten, weil viele Verstöße sind ja dann eben auch Straftaten. Dann kommen die Staatsanwaltschaften mit rein und es ist unheimlich komplex und man denkt okay, wir müssen es schrittweise irgendwie vereinfachen. Und wenn man aber dann mal schaut in andere Länder, man muss gar nicht so weit schauen, wenn man nach Österreich schaut, ist die Durchsetzung des Arbeitsrechts deutlich stärker zentralisiert und deutlich übersichtlicher. Also wir haben hier in Deutschland mit dem Föderalismus dann schon noch mal komplexe Strukturen, aber das macht es natürlich dann am Ende wiederum auch schwer, so eine Forderung die ich total sinnvoll finde, dann zu zentralisieren, die dann auch umzusetzen natürlich. Ich denke, dass wir da dann schon auch noch an Kompetenzprobleme auch herankommen. Aber zumindest Schritte in diese Richtung zu gehen, wären glaube ich ganz zentral.

Manfred Walser:

Da würden, glaube ich auch die Arbeitgeber davon profitieren, weil aktuell, wenn man mit so vielen unterschiedlichen Behörden konfrontiert ist, ist das ja für die Arbeitgeber auch nicht schön, wenn da ständig unterschiedliche Behörden im Unternehmen sind und unterschiedliche Dinge kontrollieren. Das ist ja auch belastend für ein Unternehmen. Und wenn man da einen Ansprechpartner auch auf deren Seite hätte, würde auch das, glaube ich, deren Leben erleichtern am Ende des Tages.

Marco Herack:

Dann als letzte Frage, Ernesto. Wann erscheint denn die Studie?

Ernesto Klengel:

Wir sind noch im Feinschliff in den Ergebnissen. Und der Verlag wird ja dann am Ende auch noch ein bisschen Zeit brauchen. Aber ich denke, dass wir damit rechnen können, dass wir die Ergebnisse dann möglicherweise im Dezember oder Januar veröffentlichen können. Und man kann also gespannt sein. Sie werden wieder auch in der HSI-Schriftenreihe erscheinen, also unserer Publikationsformat, und werden dann auch Open Source zur Verfügung stehen auf der Homepage. Wer sich dafür interessiert, kann natürlich unseren kostenfreien Newsletter ‚HSI aktuell‘

abonnieren und wird dann direkt informiert, sobald die Studie dann zum Abruf auch zur Verfügung steht.

Marco Herack:

Und wenn der Ernesto mir einen Link geschickt, dann werde ich das hier dann auch noch mal erwähnen in der Sendung. Also zu diesem Zeitpunkt in einer der Sendungen. Damit wären wir am Ende zumindest dieser Sendung. Ich bedanke mich recht herzlich bei Anneliese Kärcher, Ernesto Klengel und Manfred Walser. Danke schön.

Ernesto Klengel:

Ja, danke auch an alle.

Manfred Walser:

Vielen Dank für die Einladung.

Anneliese Kärcher:

Vielen Dank. Es hat Spaß gemacht.

Marco Herack:

Wenn ihr dazu noch ein paar Gedanken habt, dann schickt sie uns an systemrelevant@boeckler.de. Also Hinweise, Korrekturen, Unmut und Anregungen bitte per E-Mail einfach einsenden. In den Shownotes findet ihr die Liste der sozialen Netzwerke sowie unsere weiteren zwei Podcasts. Und wir freuen uns natürlich sehr, wenn ihr uns in einem Podcatcher eurer Wahl abonniert. Vielen Dank fürs Zuhören. Euch eine schöne Zeit und bis nächste Woche. Tschüss.

Ernesto Klengel:

Tschüss.

Manfred Walser:

Tschüss.

Anneliese Kärcher:

Tschüss.