



Bericht

der Landesregierung

Regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Fleischindustrie in Schleswig-Holstein sicherstellen

Drucksache 19 / 2336(neu)

**Federführend ist das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie
und Senioren**

Inhalt des Berichtes

1	Anlass für den Bericht	2
2	Ausgangslage	2
3	Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Fleischindustrie	5
3.1	Bekannte Probleme und Prüfschwerpunkte	5
3.2	Auswahl und Kontrollhäufigkeit der Betriebe und Unterkünfte.....	6
3.3	Zusammenarbeit mit anderen Behörden	8
3.4	Überwachungstätigkeit	9
3.5	Beratung / Information der Betriebe.....	10
3.6	Umgang mit Mängeln	10
3.7	Auswertung	10
4	Personelle Ressourcen für die regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.....	10
5	Zusammenfassung.....	12

1 Anlass für den Bericht

Mit dem Antrag „Regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Fleischindustrie in Schleswig-Holstein sicherstellen“ (Drs.19/2336 (neu)) wurde die Landesregierung aufgefordert, bis zur 38. Tagung des Landtags „einen schriftlichen Bericht zum Konzept für die regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der schleswig-holsteinischen Fleischindustrie vorzulegen“. Darin sollen die zu erwartenden Gesetzesänderungen („Arbeitsschutzkontrollgesetz“) berücksichtigt werden. Zudem soll in dem Bericht dargelegt werden, wie die Landesregierung die erforderlichen personellen Ressourcen für die regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sicherstellt.

2 Ausgangslage

Die Ausgangslage für die regelmäßigen Überwachungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Fleischindustrie wird durch folgende Punkte bestimmt:

- In der Vergangenheit hat es immer wieder Beschwerden bezüglich der Wohn- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der Fleischindustrie gegeben. Überbelegung der Unterkünfte, mangelnde Hygiene, Baumängel, ungerechtfertigter Lohnabzug und überhöhte Mieten sowie unzureichender Arbeits- und Gesundheitsschutz spielen dabei eine zentrale Rolle. Die staatliche Arbeitschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord – StAUK – hat eine Überprüfungs- und Informationskampagne „Unterkünfte von Beschäftigten in der Fleischwirtschaft“ in Schleswig-Holstein durchgeführt. Die StAUK hat in dieser Kampagne ebenfalls die Arbeitsbedingungen überprüft. Es hat sich gezeigt, dass Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz umgangen wurden, um Kontrollen zu unterlaufen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass für einen wirksamen Arbeitsschutz die Zusammenarbeit mit anderen Behörden von herausragender Bedeutung ist.

- Zudem ist die Fleischindustrie in den letzten Monaten bundesweit mehrfach als Corona-Hotspot aufgrund von unzureichenden Corona-Schutzmaßnahmen auffällig geworden. Seit Ende Juni 2020 wurden in Schleswig-Holstein die großen fleischverarbeitenden Betriebe und Schlachthöfe regelmäßig mehrfach wöchentlich kontrolliert.
- Auf Initiative Schleswig-Holsteins wurde 2019 ein Beschluss der 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zur „Verbesserung der Arbeitsbedingungen für osteuropäische Beschäftigte“ (TOP 6.24) gefasst. Demnach ist zu prüfen, wie die Beschäftigten von Werkvertragsnehmern in das Arbeitsschutzsystem des Auftrag gebenden Betriebs eingebunden werden können, wie arbeitgebernah vermittelte, jedoch privatrechtliche angemietete Wohnungen bei entsprechender Nutzung den Anforderungen des Arbeitsstättenrechts unterworfen werden können und wie sichergestellt werden kann, dass Arbeitszeiten für Unternehmen ab einer bestimmten Größe in der Fleischwirtschaft elektronisch und manipulationssicher erfasst werden können.
- Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 07.08.2020 zielt darauf, sowohl den ASMK-Beschluss (TOP 6.24) umzusetzen als auch – darüber hinaus – den ASMK-Beschluss „Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht“ TOP 6.23 der 96. ASMK, der ebenfalls mit der Stimme Schleswig-Holsteins beschlossen wurde. Er sieht u.a. die gesetzliche Festschreibung einer Besichtigungsquote vor, unabhängig von der Branche. Demnach sind ab 2026 5 % aller Betriebe pro Jahr zu besichtigen. Um diese Quote ab 2026 in Schleswig-Holstein erfüllen zu können, sind die Personalressourcen deutlich aufzustocken; um insgesamt 31,5 Vollzeitäquivalente – VZÄ (siehe Abschnitt 4, S. 11).
- Der Einstieg in die schrittweise Aufstockung des Personals um jährlich mindestens fünf VZÄ bis 2026 wurde mit der Haushaltsplanaufstellung 2021 begonnen.
- Für die regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sieht das Arbeitsschutzkonzept des Landes Schleswig-Holstein (Stand: 2017) neben risikoorientiert ausgewählten Regelbesichtigungen – nach länder einheitlichen Standards – Kampagnen und Schwerpunktaktionen in besonders risikoreichen Branchen und Tätigkeitsbereichen vor. Mit dem Arbeitsschutzkonzept setzt Schleswig-Holstein die LV 1 um (LASI-Veröffentlichung 1 „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards“).

Der Berichts Antrag bittet, die aktuell auf Bundesebene zu erwartenden Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Der „Arbeitsschutzkontrollgesetzentwurf“ (Artikelgesetz) sieht in den folgenden Gesetzen unter anderem diese Änderungen vor (Stand 08.10.2020):

Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)

- Die Bundesregierung wird ermächtigt, dem Arbeitgeber durch Rechtsverordnung die Pflicht aufzuerlegen, für bestimmte Beschäftigte angemessene Unterkünfte bereitzustellen, wenn dies aus Gründen der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist.

- Eine bis zum Jahr 2026 durch die zuständigen Landesbehörden zu erreichenden Mindestbesichtigungsquote von 5 % der im Land vorhandenen Betriebe wird festgelegt.
- Umfassende Besichtigungs- und Betretungsrechte seitens der Arbeitsschutzbehörden innerhalb und außerhalb der Betriebs- und Arbeitszeiten werden festgelegt. Dies gilt auch bezüglich der Arbeitsstätten, die sich innerhalb von Privatwohnungen befinden.
- Eine Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, die unter anderem die Jahresberichte der Landesbehörden sowie die Besichtigungsquoten auswertet, wird eingerichtet.
- Ein Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird gebildet. Die Aufgaben des Ausschusses sollen umfassen: Den Stand der Technik, Hygiene und sonstige arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse sowie Regeln und Erkenntnisse zur Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes zu ermitteln, Empfehlungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aufzustellen und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten.

Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmern in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch)

- Es wird festgelegt, dass Inhaber von Unternehmen der Fleischwirtschaft im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur im Rahmen von mit ihnen bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig werden lassen dürfen; die Arbeit darf somit weder Selbstständigen noch Werkvertragsbeschäftigten oder Leiharbeitern (ab 1. April 2021) überlassen werden.
- Für diese Regelung wird eine Ausnahme für den Bereich des Fleischerhandwerks festgelegt.
- Ein Unternehmer der Fleischwirtschaft muss ferner seinen Betrieb oder seine Betriebe, in denen geschlachtet wird, als alleiniger Inhaber führen.
- Für Verstöße gegen diese neuen Regelungen werden zudem Bußgeldvorschriften erlassen.

Arbeitsstättenverordnung (ArbStättVO)

- In der Arbeitsstättenverordnung wird der Begriff der Gemeinschaftsunterkunft eingeführt, die mindestens vier Personen durch den Arbeitgeber oder auf dessen Veranlassung unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird.
- Der Arbeitgeber wird verpflichtet, angemessene Unterkünfte für Beschäftigte zur Verfügung zu stellen, gegebenenfalls auch außerhalb des Geländes eines Betriebes oder einer Baustelle, wenn es aus Gründen der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist.
- Die Mindesteinrichtung von Unterkünften wird festgelegt auf einen Wohn- und Schlafbereich mit Betten, Schränken, Tischen und Stühlen, einen Essbereich und Sanitäreinrichtungen.
- Eine Dokumentationspflicht für die Unterbringung in Unterkünften seitens des Arbeitgebers wird festgelegt.
- Es werden Bußgeldtatbestände für die Fälle ergänzt, dass eine Unterkunft nicht ordnungsgemäß zur Verfügung gestellt wird, oder das zur Verfügung stellen nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig dokumentiert wird.

Sonstige

- Im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz werden Verstöße gegen das GSA Fleisch als Tatbestände aufgenommen und es wird geregelt, dass die Zollbehörden dies entsprechend zu prüfen haben.

3 Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Fleischindustrie

3.1 Bekannte Probleme und Prüfschwerpunkte

Die bisherigen Kontrollen haben gezeigt, welche Prüfschwerpunkte erforderlich sind, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Wohnbedingungen der Beschäftigten in der Fleischindustrie zu verbessern. Aus diesen Erfahrungen, ergänzt um die zu erwartenden gesetzlichen Änderungen („Arbeitsschutzkontrollgesetz“), ergibt sich folgende Liste von Prüfschwerpunkten, die nicht abschließend ist, sondern laufend auf der Grundlage neuer Erkenntnisse anzupassen sein wird:

Prüfschwerpunkt: Arbeitsschutzvorschriften im Betrieb

- Geeignete Gefährdungsbeurteilung (insbesondere für gefährliche Arbeitsmittel)
- Bereitstellung geeigneter Schutzkleidung
- Arbeitsmedizinische Betreuung / Vorsorge
- Anforderungen an die Arbeitssicherheit
- Unterweisung (in verständlicher Sprache)
- Einhaltung der Wartungs- und Prüffristen

Prüfschwerpunkt: Arbeitszeit

- Einhaltung Arbeitszeitevorschriften
- Berücksichtigung der Rüst- und Umkleidezeiten als Arbeitszeit gemäß ArbZG

Prüfschwerpunkt: Unterkünfte nach Arbeitsstättenrecht

- Überbelegung
- Ausstattung gemäß ArbStättVO
- Raumgrößen, Bewegungsflächen etc. (ArbStättVO)
- Kopplung von Arbeits- und Mietverträgen bezogen auf unangemessene Kündigungsfristen
- Fehlender Hygieneplan / Reinigung der Unterkünfte
- Dokumentationspflicht der Unterkünfte durch den Arbeitgeber

Prüfschwerpunkt: SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel / Hygienekonzept im Betrieb

- Schutzabstände
- Einhaltung der Reinigungspläne
- Einhaltung des Grundsatzes „Zusammen wohnen, zusammen arbeiten“
- Raumluftechnische Anlagen (RLT-Anlagen)

Prüfschwerpunkt: SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel / Hygienekonzept bei der Beförderung

- Einteilung der Teams (Teams, die zusammen wohnen sollen auch zusammen befördert werden)
- Einhaltung der Reinigungspläne
- Tragen von Mund-Nasenbedeckung

3.2 Auswahl und Kontrollhäufigkeit der Betriebe und Unterkünfte

Aufgrund der durch die Corona-Pandemie zusätzlich verschärften Gefährdung der Gesundheit der Beschäftigten in der Fleischindustrie wurde die StAUK per Erlass vom 30.06.2020 angewiesen, die Kontrollen zu intensivieren.

Die Kontrollen fanden zunächst zweimal wöchentlich in den großen Betrieben mit Werkvertragsbeschäftigten statt. Zusätzlich zu den sechs bekannten großen Betrieben wurden fisch-, geflügel- und fleischverarbeitende Betriebe mit über 100 Mitarbeitern oder über 30 % Beschäftigten aus Werkvertragsunternehmen sowie Unterkünfte der Beschäftigten in der Fleischindustrie kontrolliert. Nach einem deutlichen Rückgang der festgestellten Mängel konnte die Kontrolldichte angepasst werden:

Kontrollen ab der 36. KW

- 3 Mal pro Monat pro Betrieb (Betriebe mit über 100 Mitarbeitern oder über 30 % Beschäftigten aus Werkvertragsunternehmen)

Kontrollen ab der 41. KW bis Ende 2020

- 2 Mal in drei Monaten pro Betrieb (Betriebe mit über 100 Mitarbeitern oder über 30 % Beschäftigten aus Werkvertragsunternehmen)
- 20 fleisch-, fisch- und geflügelverarbeitende Betriebe bis 100 Beschäftigte

Voraussetzung für die angepasste Kontrolldichte ist eine sehr geringe Anzahl an Mängeln und kein auffälliges Infektionsgeschehen.

Ab 2021 ist die Kontrolltätigkeit in der Fleischindustrie wie folgt geplant:

Auswahl der Betriebe ab 2021

Welche Betriebe kontrolliert werden, ist mit Inkrafttreten des „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ (voraussichtlich Anfang 2021) abhängig vom betrieblichen Gefährdungspotential. Beim Schlachten und bei der Verarbeitung von Fleisch wird vor allem in der Industrie regelmäßig in einer hohen Taktung gearbeitet, zudem kommen gefährliche Maschinen und Arbeitsmittel zum Einsatz. Bei der schweren körperlichen Arbeit in einer kalten Umgebung müssen die Beschäftigten außerdem üblicherweise Zwangshaltungen einnehmen. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere in der Fleischindustrie häufig nicht betriebseigenes Personal eingesetzt wird.

Es ist davon auszugehen, dass in dieser Branche ein hohes Gefährdungspotential vorhanden ist. Eine Ausnahme davon bildet das Fleischerhandwerk, da hier üblicherweise weniger Arbeitsteilung stattfindet und das Personal von einem Meister beaufsichtigt wird. Somit ist im Handwerk von einem geringeren Gefährdungspotential auszugehen.

Das „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ differenziert zwischen dem Fleischerhandwerk mit bis zu 49 Beschäftigten und der Fleischindustrie. Das Verbot von Werkvertragsunternehmen und Arbeitnehmerüberlassung bezieht sich auf die Fleischindustrie (Betriebe mit mehr als 49 Beschäftigten). Eine Umgehung des Verbotes z. B. durch Gründung verschiedener kleinerer Betriebe ist im Gesetzesentwurf durch entsprechende Regelungen unterbunden.

Für die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe ist somit auch die zukünftige Entwicklung der Unternehmensstrukturen der Branche zu berücksichtigen. Die Ermittlung der Unternehmensstrukturen fällt in die Zuständigkeit des Zolls (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz). Weiterhin sind konkrete Beschäftigtenzahlen notwendig. Dazu werden die in Schleswig-Holstein gem. der VO (EG) Nr. 853/2004 zugelassenen Betriebe angeschrieben und um Informationen bezüglich der Anzahl an eigenen und fremden Beschäftigten gebeten. Die Betriebe sollen angeben, wie viele Beschäftigte bei ihnen in den Bereichen Produktion, Kommissionierung und Verwaltung tätig sind. Im Hinblick auf eventuell saisonale Schwankungen ist die maximale Anzahl der im jeweiligen Arbeitsbereich tätigen Beschäftigten zu benennen. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe wird somit eng an die Anforderungen des „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ angepasst werden.

Auswahl der Unterkünfte

Mit dem geplanten „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ (Änderung der ArbStättV) werden die Arbeitgeber verpflichtet, die Unterbringung in Unterkünften zu dokumentieren. Diese Dokumentationspflicht dient der Unterstützung der zuständigen Landesbehörden in ihrer Überwachungs- und Beratungstätigkeit und ist oftmals unabdingbar für die Erfüllung ihres Vollzugsauftrags. Bei der Kontrolle eines Betriebes kann somit gem. § 22 (1) ArbSchG die Herausgabe der Informationen zu den Unterkünften verlangt werden. Das „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ führt einen neuen Begriff, die Gemeinschaftsunterkünfte, ein. Das sind Unterkünfte mit vier oder mehr Bewohnern. Die StAUK kontrolliert sukzessiv alle Unterkünfte, die unter diese Definition fallen. Aktuell besteht folgender Planungsstand:

Geplante Kontrollen frühestens ab der 1. KW 2021 (nach Inkrafttreten des „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“)

- 2 Mal pro Monat pro Betrieb mit über 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) und über 30 % Beschäftigten in der Arbeitnehmerüberlassung oder aus „ehemaligen“ Werkvertragsunternehmen
- 1 Mal pro Monat pro Betrieb mit bis zu 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) mit Werkvertragsunternehmen oder aus der Arbeitnehmerüberlassung
- 5 Unterkünfte größer 4 Bewohner pro Monat

Geplante Kontrollen frühestens ab der 9. KW 2021

- 1 Mal pro Monat pro Betrieb mit über 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) und mit Beschäftigten in der Arbeitnehmerüberlassung oder aus „ehemaligen“ Werkvertragsunternehmen
- 1 Mal alle zwei Monate pro Betrieb mit bis zu 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) mit Werkvertragsunternehmen oder Arbeitnehmerüberlassung
- 5 Unterkünfte größer 4 Bewohner pro Monat

Geplante Kontrollen frühestens ab der 17. KW 2021

- 1 Mal pro Quartal pro Betrieb mit über 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) und Beschäftigten aus „ehemaligen“ Werkvertragsunternehmen oder Arbeitnehmerüberlassung

- 1 Mal alle zwei Monate pro Betrieb mit bis zu 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) mit Werkvertragsunternehmen oder Arbeitnehmerüberlassung
- 5 Unterkünfte größer 4 Bewohner pro Monat

Geplante Kontrollen frühestens ab der 26. KW 2021

- 1 Mal pro Quartal pro Betrieb mit über 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) und Beschäftigten aus „ehemaligen“ Werkvertragsunternehmen oder Arbeitnehmerüberlassung
- 1 Betrieb pro Jahr mit bis zu 49 Mitarbeitern (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) mit Werkvertragsunternehmen oder Arbeitnehmerüberlassung
- 2 Unterkünfte größer 4 Bewohner pro Monat

Voraussetzung für die vorgeschlagene Kontrolldichte und Auswahl der Betriebe sind eine sehr geringe Anzahl an Mängeln sowie kein auffälliges Infektionsgeschehen. Dieser „Best-case-Ablauf“ ist daher jeweils mit der Einschränkung „frühestens“ versehen und kann sich infolge des Infektionsgeschehens auch verzögern. Die Erkenntnisse aus den Kontrollen anderer Behörden – insbesondere dem Zoll – sind ebenfalls zu berücksichtigen. Auch sind diese Zahlen anhand der Rückmeldungen über die Beschäftigungszahlen sowie der Entwicklung der Betriebsstrukturen nach Inkrafttreten des „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ anzupassen (s. o. Auswahl der Betriebe ab 2021).

3.3 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die Arbeits- und Wohnbedingungen der oftmals osteuropäischen Beschäftigten in der Fleischindustrie können alleine durch Kontrollen der Arbeitsschutzbehörde nicht verbessert werden. Deshalb arbeitet die staatliche Arbeitsschutzverwaltung (Sozialministerium und staatliche Arbeitsschutzbehörde – StAUK) bei der regelmäßigen Überwachung der Fleischindustrie mit den für die anderen berührten Rechtsbereiche zuständigen Behörden zusammen. So soll sichergestellt werden, dass auf Verstöße auf jeden Fall von der jeweils zuständigen behördlichen Seite reagiert wird.

Im Rahmen der seit 2018 erfolgten Kontrollen in der Fleischindustrie ist eine enge Zusammenarbeit mit Zoll- und Baubehörden sowie den Gesundheitsämtern aufgebaut worden, deren Bedeutung in Zukunft noch weiter wachsen wird. So werden z.B. die Ergebnisse der Kontrolle der elektronisch und fälschungssicher erfassten Arbeitszeit durch den Zoll den Arbeitsschutzbehörden die Arbeitszeitkontrolle nach dem Arbeitszeitgesetz erleichtern können.

Im Zusammenhang mit den Kontrollen und Auswertungen der Arbeitsschutzbehörde erfolgt auch ein Austausch mit den zuständigen Veterinärämtern, die direkt mit den Beschäftigten in den Schlachthöfen zusammenarbeiten und einen Einblick in die Betriebe bei den lebensmittelrechtlichen Kontrollen haben.

Die Kontrolle der nachfolgend aufgelisteten Prüfschwerpunkte resultiert zu einem großen Teil aus dem geplanten „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ und fällt in die Zuständigkeit von Zoll- und Baubehörden.

Prüfeschwerpunkt: Strukturelle Mängel (Zuständigkeit Zoll)

- Verbot von Werkvertragsbeschäftigten
- Verbot von Arbeitnehmerüberlassung
- Umgehung des Verbots von Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertragsbeschäftigten durch Gründung von Handwerksbetrieben
- Feststellung des Arbeitgebers (= alleiniger Inhaber)
- Verbot der Übertragung von Tätigkeiten (Schlachtung, Zerlegung, Fleischverarbeitung) an Nachunternehmer auf der Grundlage von Werkverträgen / Arbeitnehmerüberlassung

Prüfeschwerpunkt: Unterkünfte nach Baurecht / Miete

- Abzug der Miete (nur bis zum unpfändbaren Grundbetrag möglich) (Zuständigkeit Zoll)
- Bauordnungsrechtliche Fragen (Brandschutz, baurechtliche Genehmigung) (Zuständigkeit Bauordnungsamt)

Prüfeschwerpunkt: Arbeitszeiterfassung / Mindestlohn (Zuständigkeit Zoll)

- Elektronische, fälschungssichere Arbeitszeiterfassung
- Angemessene Fahrtkosten (Abzüge vom Lohn nur bis zum unpfändbaren Grundbetrag möglich)
- Bezahlung aller geleisteten Arbeitsstunden

Um den engen und regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Behörden noch weiter zu intensivieren, hat das Sozialministerium einen „Operativen Ausschuss Arbeitsschutz“ gebildet. Er bietet den zuständigen Behörden – unter der Leitung des Sozialministeriums – Gelegenheit, sich über ihre Überwachungsergebnisse auszutauschen und ggf. gemeinsame Kontrollen zu vereinbaren.

Weiterhin wird mit der zuständigen Berufsgenossenschaft zusammengearbeitet, z.B. im Rahmen gemeinsamer Betriebsbesichtigungen.

Aufgebaute Kontakte zu den Beratungsstellen *Arbeit und Leben Schleswig-Holstein* sowie *Faire Mobilität* und zu örtlichen Bürgerinitiativen werden auch in Zukunft für Hinweise auf Mängel und Rechtsverstöße genutzt werden.

3.4 Überwachungstätigkeit

Aktuell werden die Kontrollen der StAUK in der Fleischindustrie von den Kontrollen zur Einhaltung der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel bestimmt. Der Schwerpunkt der Kontrollen soll sich mittelfristig zugunsten eines funktionierenden Arbeitsschutzsystems sowie auf die Einhaltung der Vorschriften aus der Arbeitsstättenverordnung bezogen auf die Unterkünfte verschieben. Für die Kontrollen der StAUK wurden detaillierte Checklisten erstellt. Die Listen werden der aktuellen Situation und den sich ergebenden Erkenntnissen angepasst. Die neuen Regelungen durch das „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ werden in den Checklisten berücksichtigt.

Um einen reibungslosen Ablauf der vor Ort-Kontrollen in den Betrieben und Unterkünften sowie einen schnellen Informationsaustausch zu gewähren, wird ab 2021 wie folgt verfahren:

- Die StAUK ermittelt die zu kontrollierenden Betriebe gemäß dem neuen „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ anhand der Rückmeldungen der Betriebe und des Abgleichs mit den Daten der Bundesagentur für Arbeit.
- Es erfolgt ein Austausch im „operativen Ausschuss“ (vgl. 3.3) über neue Beschäftigungs- und ggf. neue Unternehmensstrukturen, über die neuen Zeiterfassungssysteme sowie über aktuelle Besonderheiten.
- Die StAUK führt in einem ersten Schritt die Überwachungen in den Betrieben durch.
- In einem zweiten Schritt ermittelt die StAUK die Unterkünfte, die der Arbeitgeber zur Verfügung stellt und gemäß dem neuen „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ zu dokumentieren hat (vgl. 3.2). Die Unterkünfte werden kontrolliert gemäß den Anforderungen an die Arbeitsstättenverordnung anhand einer Checkliste.
- Die Bauämter werden über die Unterkünfte informiert. Diese kontrollieren in ihrer eigenen Zuständigkeit.
- Bei Fragen zur Hygiene werden bei Bedarf die zuständigen Ordnungsämter bzw. Gesundheitsämter von der StAUK informiert. Diese kontrollieren in ihrer Zuständigkeit.
- Nach Abschluss der Kontrollen erfolgt ein Austausch über die Ergebnisse im „operativen Ausschuss“.

3.5 Beratung / Information der Betriebe

Bei Schwerpunktaktionen hat es sich bewährt, den Betreibern bereits vorab Informationen darüber zukommen zu lassen, welche Anforderungen des Arbeitsschutzes einzuhalten sind. Die Betriebe sollen daher im Vorwege der Kontrollen angeschrieben und über die Änderungen des neuen „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ informiert werden. Eine Version der jeweils aktuellen Checklisten für die Betriebe und Unterkünfte, welche die Betreiber zur Selbstkontrolle verwenden können, wird auf der Internetseite der Staatlichen Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord (StAUK) veröffentlicht. Darüber werden die Betreiber einmalig per E-Mail oder postalisch informiert.

3.6 Umgang mit Mängeln

Es sind Bußgelder entsprechend der geltenden Arbeitsschutzvorschriften zu verhängen. Zudem sind bei nicht einsichtigen Betreibern Zwangsmittel anzuwenden. Insbesondere die Festsetzung von Zwangsgeldern hat in der Vergangenheit in anderen Betrieben Wirkung gezeigt.

3.7 Auswertung

Über die durchgeführten Kontrollen hat die StAUK dem Sozialministerium in Abständen von vier Wochen zunächst bis zum 01.06.2021 schriftlich zu berichten. In den Berichten sind unter anderem die kontrollierten Betriebe und Unterkünfte sowie Anzahl und Art der festgestellten Mängel zu dokumentieren.

4 Personelle Ressourcen für die regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Der Entwurf des „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ sieht u.a. vor, dass 2026 beginnend im Laufe eines Kalenderjahres mindestens 5 % aller im Land vorhandenen Betriebe – unabhängig von der Branche – zu überwachen sind (Mindestbesichtigungsquote).

Ausgehend von 79.695 Betrieben in Schleswig-Holstein mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (amtliche Statistik der Agentur für Arbeit zum Stichtag 30. Juni 2019) wären demzufolge jährlich rund 3985 Betriebe von der staatlichen Arbeitsschutzbehörde zu überprüfen. Bei dem derzeitigen Personalbestand für Aufgaben des Arbeitsschutzes (Stichtag 01.08.2019: 6,5 VZÄ Führungskräfte, 35,3 VZÄ technisches Aufsichtspersonal) wurde hierfür ein Personalmehrbedarf von 31,5 Vollzeitäquivalenten errechnet.

Das Land hat eine Übergangszeit von rund fünf Jahren, um die Besichtigungsquote sukzessiv bis 2026 auf 5 % zu steigern. 2019 wurden in SH rund 2 % der in der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit für Schleswig-Holstein gelisteten Betriebe besichtigt. Bedingt durch den „Lock-down“ durch die Corona-Pandemie wird Schleswig-Holstein diese Besichtigungsquote 2020 voraussichtlich nicht erreichen.

Um die erforderlichen personellen Ressourcen für die verpflichtende Mindestbesichtigungsquote ab 2026 sicherzustellen, sind die Personalressourcen in Schleswig-Holstein schrittweise ab 2021 bis 2026 jährlich um mindestens fünf VZÄ aufzustocken. Die Mittel für den 2021 vorgesehenen Einstieg in den erforderlichen sukzessiven Stellenanwuchs sind im Haushaltsplanentwurf 2021 und in der ab 2022 vorgesehenen Finanzplanung des Landes enthalten.

Die im „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ festgelegte Mindestbesichtigungsquote von 5 % bedeutet, dass pro Jahr 5 % aller in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit geführten Betriebe überwacht werden sollen. In der Praxis bedeutet das, dass diese Anzahl der Betriebe, insbesondere dann, wenn Mängel festgestellt werden, in der Regel durchschnittlich zweimal pro Jahr aufgesucht (besichtigt) werden (Erst- und Nach- bzw. Kontrollbesichtigung).

Aufgrund der Bedingungen, unter denen Menschen in der Fleischindustrie arbeiten, sieht das oben beschriebene Konzept für die Überwachung der Betriebe dieser Branche eine besondere, außergewöhnlich hohe, engmaschige Besichtigungsfrequenz vor. Nur so kann das Ziel erreicht werden, eine nachhaltige Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Wohnsituation in dieser Branche zu erreichen. Diese Schwerpunktsetzung in der Kontrolle bedingt eine vorübergehende Absenkung der Kontrollfrequenz in anderen Branchen. Die Schwerpunktsetzung in der Fleischindustrie wird jedoch zeitlich befristet und erfolgt somit in Form einer sogenannten Schwerpunktaktion oder Kampagne gemäß Arbeitsschutzkonzept.

Damit wird das Ziel verfolgt, bei den Unternehmen der Fleischindustrie in einem überschaubaren, begrenzten Zeitraum einen Arbeitsschutzstandard zu erreichen, der es erlaubt, diese Unternehmen wieder in den üblichen Überwachungszyklus zu überführen. Die gebundenen Kapazitäten der Vollzugskräfte werden also nach Erreichen des Kampagnenziels wieder frei.

Neben der Notwendigkeit des Stellenzuwachses ist es unverzichtbar, die Überwachungsstrategie der Staatlichen Arbeitsschutzbehörde arbeitsorganisatorisch zu optimieren, um eine Verbesserung der Besichtigungsquoten zu erreichen. Dies kann z.B. dadurch erreicht werden, dass anlassbezogene Aufgaben, die bisher von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten der StAUK geleistet werden (z. B. Bearbeitung von Anträgen und Anzeigen, Erteilung von Ausnahmen, Erlaubnissen, Zulassungen usw.) auf

entsprechend geschulte Kräfte aus dem Verwaltungsbereich übertragen werden. Durch diese Aufgabenverlagerung können bisher anderweitig eingesetzte Kapazitäten der Vollzugkräfte für die Durchführung von Betriebskontrollen freigesetzt werden.

5 Zusammenfassung

Der vorgelegte Bericht der Landesregierung über die regelmäßige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der schleswig-holsteinischen Fleischindustrie berücksichtigt Änderungen von Rechtsvorschriften, die der Entwurf eines „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ erwarten lässt, im Vorgriff auf das noch nicht abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren.

Ein Teil der Änderungen betrifft alle Wirtschaftsbranchen; z.B. die von der ASMK (Arbeits- und Sozialministerkonferenz) mit der Stimme Schleswig-Holsteins mehrheitlich beschlossene Festschreibung einer jährlichen Besichtigungsquote. Danach sind ab 2026 jährlich 5 % aller Betriebe in Schleswig-Holstein zu besichtigen. Die Finanzmittel für den staatlichen Arbeitsschutzvollzug sind hierfür jährlich in Höhe einer zusätzlichen Finanzierung von mindestens fünf Vollzeitäquivalenten (VZÄ) aufzustocken. Dies hat die Landesregierung bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2021, die im Frühjahr 2020 begann, berücksichtigt.

Ein anderer Teil des Arbeitsschutzkontrollgesetzentwurfs sieht Änderungen vor, die sich ausschließlich auf die Fleischindustrie beziehen. Damit werden Überlegungen insbesondere zur Verbesserung der Arbeits- und Unterkunftsbedingungen der dort beschäftigten Osteuropäer umgesetzt. Hierzu war das Bundesarbeitsministerium Ende 2019 – auf Initiative des Landes Schleswig-Holstein – im Rahmen der ASMK aufgefordert worden.

Mit dem „Arbeitsschutzkontrollgesetz“ werden Gesetzeslücken zugunsten einer Verbesserung der Arbeits- und Unterkunftsbedingungen der Beschäftigten in der Fleischindustrie geschlossen. Ob die neuen Rechtsvorschriften von den Betrieben eingehalten werden und das Umgehen von Rechtsvorschriften wirksam ausgeschlossen wurde, können nur behördliche Kontrollen zeigen. Ihnen wird – nach dem Konzept der Landesregierung – in einem ersten Schritt eine schriftliche Information der Betriebe über die Neuregelungen vorausgehen.

Daran schließt sich eine zeitlich befristete, besondere, außergewöhnlich hohe, engmaschige Überwachung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der Betriebe der Fleischindustrie an. Sie erfolgt in Form einer sogenannten Schwerpunktaktion oder Kampagne gemäß Arbeitsschutzkonzept.

Durch den zeitlich befristeten, gebündelten Einsatz der Aufsichtskräfte der Arbeitsschutzbehörde sollen Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Fleischindustrie strukturell und somit nachhaltig verbessert werden, um einen Arbeitsschutzstandard zu erreichen, der es erlaubt, diese Unternehmen wieder in den üblichen Überwachungszyklus zu überführen.

Die so gebundenen Kapazitäten der Arbeitsschutzbehörde werden nach Erreichen des Kampagnenziels frei für Schwerpunktsetzungen in anderen Branchen bzw. für risikoorientierte Regelbesichtigungen (vgl. Arbeitsschutzkonzept).

Die StAUK wird die Überwachung der Unternehmen der Fleischindustrie auf der Grundlage von Checklisten vornehmen, die die Erfahrungen aus ihrer früheren Überprüfungs- und Überwachungskampagne berücksichtigen, ergänzt um neue Prüfinhalte infolge des „Arbeitsschutzkontrollgesetzes“ und um Inhalte der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel. Die Überwachung erfolgt im engen Austausch mit anderen Behörden, deren Zuständigkeiten betroffen sind.