

Interministerielle Arbeitsgruppe

Bekämpfung des Missbrauchs von Werkverträgen

Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen
nach Niedersachsen entsandter ausländischer Beschäftigter



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag der interministeriellen Arbeitsgruppe.....	3
2	Maßnahmen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe und der Ressorts.....	6
2.1.	Gespräche mit der Schlacht- und Zerlegeindustrie.....	6
2.2.	Gespräche mit der Meyer-Werft in Papenburg	8
2.3.	Erlass der Ministerien für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie für Inneres und Sport zur Unterbringung von Werkvertragsbeschäftigten.....	9
2.4.	Einbringung der Erfahrungen mit dem Missbrauch von Werkverträgen in die Koalitionsverhandlungen im Bund.....	10
2.5.	Bundesratsinitiative des Justizministeriums zur verbesserten Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft.....	11
2.6.	Bundesratsinitiative des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Bekämpfung des Werkvertragsmissbrauchs.....	12
2.7.	Eintreten für eine Beibehaltung der Generalunternehmerhaftung im Rahmen des Verfahrens zum Erlass einer Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie 96/71/EG.....	13
2.8.	Einrichtung von zwei Beratungsstellen in Oldenburg und Hannover	15
2.9.	Qualitative und explorative Erhebung von Daten zur Arbeitsmigration.....	16
2.10.	Weitere Tätigkeit der interministeriellen Arbeitsgruppe.....	17
2.10.1.	Meldepflicht für Werkvertragsbeschäftigte.....	17
2.10.2.	Sozialversicherung für Werkvertragsbeschäftigte.....	18
2.10.3.	Berechtigung zum Bezug von Kindergeld.....	19
2.10.4.	Tierschutz- und Hygienevorschriften in Schlacht- und Zerlegebetrieben	20
	Für den Tier- wie den Verbraucherschutz sind unterschiedliche Regelungen zu beachten.	20
3.	Stand im September 2014 / Weitere Handlungsfelder	25

1 Auftrag der interministeriellen Arbeitsgruppe

In den vergangenen Jahren ist der systematische Missbrauch von Werkverträgen zu einem immer größeren Problem geworden. Schon deutlich vor dem Regierungswechsel in Niedersachsen hatten sich die Anzeichen und auch die Medienberichte gemehrt, dass insbesondere in der Schlacht- und Zerlegebranche Zustände herrschten, die an „moderne Sklaverei“ erinnerten. Dies galt sowohl für die zum Teil untragbaren Wohnverhältnisse als auch für die durch extremes Lohndumping, Betrügereien, Scheinselbständigkeit und Hinterziehung von Sozialbeiträgen geprägten Arbeitsverhältnisse einiger tausend Betroffener. Sogar Ansätze organisierter Kriminalität (Stichwort: Menschenhandel) waren mindestens zu vermuten. Bei den Beschäftigten handelt es sich überwiegend um eher jüngere, aus Osteuropa zugewandene Männer, die weder mit der deutschen Sprache noch mit dem deutschen Rechtssystem vertraut sind. Es handelte (und handelt) sich um

- entsandte Beschäftigte im Rahmen von Werkverträgen oder einer Arbeitnehmerüberlassung,
- Saisonbeschäftigte,
- (schein-)selbständige Werkvertragsunternehmer
- oder auch um Beschäftigte im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Kennzeichnend für diese Gruppe von Beschäftigten ist, dass sie vielfach nur für eine begrenzte Zeit einreisen, um hier zu arbeiten und Geld zu verdienen, mit dem sie ihre Familien zu Hause unterstützen können.

Die schon jahrelang mehr als prekären Arbeitsverhältnisse in der Schlacht- und Zerlegebranche erfuhren noch durch ein System von Subunternehmen, durch kriminelle Machenschaften dubioser Schleuser, Arbeitsvermittler und Werkvertragsunternehmen eine dramatische Zuspitzung. Zahlreiche Beschäftigte wurden um ihren ohnehin äußerst kargen Lohn auch noch systematisch betrogen – sie waren zudem zusammengepfercht in Unterkünften, die diesen Namen nach mitteleuropäischen Maßstäben kaum verdienen. Nicht selten war und ist es ein- und dasselbe Werkvertragsunternehmen, das gleichzeitig für das Lohndumping als auch für die Unterbringung verantwortlich ist – während die großen Schlacht- und Zerlegebetriebe als ursprüngliche Auftraggeber jede rechtliche (und auch soziale) Verantwortung regelmäßig in Abrede stellen. Wie stark sich der Missbrauch des Instruments Werkvertrag allein quantitativ ausgeweitet hat, zeigt die Tatsache, dass bis zu 80 Prozent aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den großen Schlacht- und Zerlegebetrieben als Werkvertragsarbeiter (also in prekären Verhältnissen) beschäftigt war.

Angesichts dieser Situation häuften sich spätestens im Laufe des Jahres 2012 auch die Medienberichte zu dem Thema. Trotz der immer offenkundiger werdenden

Problematik ignorierte die alte, schwarz-gelbe Landesregierung die menschenunwürdigen Zustände mitten in Niedersachsen weitestgehend. Erst nach dem Regierungswechsel Anfang 2013 kam es zu konkreten politischen Maßnahmen, um die unhaltbare Situation im Sinne eines Politikwechsels nachhaltig zu verändern. Sehr zeitnah nach Amtsantritt der neuen Landesregierung, im Frühjahr 2013, luden die Minister Lies (Wirtschaft, Arbeit und Verkehr) und Meyer (Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) Vertreter der Schlacht- und Zerlegebranche gemeinsam mit Vertretern der Gewerkschaft NGG zu Gesprächen ein. Auf deren Verlauf soll unten näher eingegangen werden.

Ein besonders tragisches Ereignis im Juli 2013 warf ein weiteres, medial auch bundesweit wahrgenommenes Schlaglicht auf die Situation. Bei einem Brand in einer Arbeiterunterkunft kamen zwei Männer, die als Werkvertragsbeschäftigte bei der Papenburger Meyer Werft gearbeitet hatten, ums Leben. Nach diesem Unfall richtete die (Medien-) Öffentlichkeit für Monate den Blick intensiv auf die Problematik des systematischen Werkvertragsmissbrauchs. Gleichzeitig bestätigte der Todesfall auch die Befürchtung, dass Werkverträge nicht nur in der Schlacht- und Zerlegeindustrie zu einem durchaus üblichen Instrument geworden waren.

Vor diesem Hintergrund hat das niedersächsische Landeskabinett am 23.07.2013 die Einsetzung einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des Nds. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beschlossen, in der außerdem folgende Ressorts vertreten sind:

- Nds. Ministerium für Inneres und Sport
- Nds. Finanzministerium
- Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
- Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Nds. Justizministerium
- Nds. Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

Aufgabe der Arbeitsgruppe war und ist es, Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die den Missbrauch von Werkverträgen und unwürdige Arbeits- wie Lebensbedingungen verhindern helfen. Dabei soll nicht das Rechtsinstitut des Werkvertrages oder der Arbeitnehmerüberlassung per se in Frage gestellt werden oder die Beschäftigung von Fremdpersonal in inländischen Unternehmen grundsätzlich unterbunden werden. Vielmehr soll erreicht werden, dass das Instrument Werkvertrag nicht mehr missbraucht werden kann, um

- arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen für Beschäftigte zu unterlaufen,
- Lohndumping und die Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen zu betreiben,
- die unternehmerische Verantwortung für die Beschäftigten im Betrieb systematisch auf Subunternehmen auszulagern und

- ausländische Beschäftigte in Deutschland in unwürdigen Wohnverhältnissen unterbringen zu können.

Dabei war und ist zu beachten, dass mobile ausländische Beschäftigte in vielen Branchen eine z. T. beachtliche Rolle spielen, also nicht nur in der Schlacht- und Zerlegeindustrie, sondern z.B. auch in der Baubranche, der Gebäudereinigung, der Logistik, dem Hotel- und Gaststättengewerbe und in der häuslichen Pflege. Insoweit sind Branchen betroffen, die auch für Niedersachsen sehr relevant sind.

Das Kabinett hat die Arbeitsgruppe gebeten, über die Ergebnisse ihrer Arbeit zu berichten.

2 Maßnahmen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe und der Ressorts

Neben einer umfassenden Prüfung der verschiedenen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten durch die Arbeitsgruppe, insbesondere auf den Gebieten des Arbeits-, Bau-, Melde- und Gesundheitsschutzrechts, wurden folgende Maßnahmen umgesetzt:

2.1. Gespräche mit der Schlacht- und Zerlegeindustrie

Informationen über unwürdige Arbeitsbedingungen (insbesondere ausländischer Beschäftigter in niedersächsischen Unternehmen gerade der Schlacht- und Zerlegebranche) waren schon vor 2013 bekannt, sie haben aber die alte Landesregierung nicht zum Handeln veranlasst. Erst dem Antritt der neuen Landesregierung stellte sich hier eine nachhaltige Veränderung ein.

Aus Sorge um die Beschäftigten, auch aus Sorge um den guten Ruf des Wirtschaftsstandorts Niedersachsen und um dem Vorwurf der innergemeinschaftlichen Wettbewerbsverzerrung durch die Zahlung von Dumpinglöhnen zu begegnen, haben die Niedersächsischen Ministerien für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in zwei Gesprächen mit betroffenen Unternehmen unter Leitung der Minister Meyer und Lies versucht, die Umstände der Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten aufzuklären und auf eine Verbesserung hinzuwirken.

In einem ersten Gespräch am 29.04.2013 forderten die beiden Minister gegenüber Unternehmensvertretern der betroffenen Branche geeignete Maßnahmen für faire Arbeitsbedingungen und Löhne in der Branche ein. Im Rahmen des aufgenommenen Dialogs konnte in diesem Termin über folgende Punkte Einigkeit erzielt werden:

1. Die Unternehmensvertreter stimmten der politischen Forderung nach Einführung eines bundesweiten Mindestlohnes zu. Fast alle Vertreter bevorzugten dabei einen gesetzlichen Mindestlohn, alternativ wurde auch ein branchenspezifischer, aber allgemeinverbindlicher Tarifvertrag diskutiert.
2. Die Unternehmen erklärten ihre grundsätzliche Bereitschaft, den Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter zu erhöhen - dies auch betreffend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Ausland.
3. Die Unternehmensvertreter zeigten sich gegenüber einem Vorschlag seitens der Landesminister aufgeschlossen, einen Arbeitgeberverband zu gründen, der die Interessen der Unternehmen bündelt und vertritt und sich als Sozialpartner der Gewerkschaften versteht.

4. Die vertretenen Unternehmen signalisierten außerdem die Bereitschaft, sich inhaltlich an einer Beratungsstelle für ausländische Beschäftigte in der Fleischindustrie zu beteiligen.

5. Die Unternehmensvertreter zeigten sich offen für mehr Transparenz in der Branche, z. B. durch verstärkte Kontrollen in den Betrieben.

6. Von den Unternehmen angeregt und von den Landesministern zugesagt wurde eine rechtliche Prüfung, welche Möglichkeiten die Unternehmen der Fleischindustrie haben, die von ihnen beauftragten (und damit gewissermaßen nachgeordneten) Werkvertragsunternehmen auf die Einhaltung sozialverträglicher Lebens- und Arbeitsbedingungen für ihre Beschäftigten zu verpflichten.

7. Von Unternehmensseite angeregt wurde eine Zertifizierung von Werkvertragsunternehmen. Die beteiligten Ministerien sagten zu, einen Entwurf für eine solche Zertifizierung gemeinsam mit der Branche zu entwickeln.

Im zweiten Gespräch am 27.06.2013 verfolgten die Minister Lies und Meyer das Ziel, die Firmen zu einer Selbstverpflichtung zu bewegen. Die Unternehmen sollten sich demnach verpflichten,

- den Anteil der Stammbeschäftigten in ihren Betrieben so weit wie möglich zu erhöhen,
- ihren Beschäftigten faire und sozialverträgliche Arbeits- und Lebensbedingungen zu ermöglichen,
- einem Arbeitgeberverband beizutreten, um den Abschluss eines Branchentarifvertrages zu erreichen und
- nur dann mit Unternehmen Werkverträge zu schließen, wenn diese sich ihrerseits verpflichten, einen Mindeststundenlohn von 8,50 Euro zu bezahlen und für menschenwürdige Wohnverhältnisse zu sorgen.

Es ist hierüber jedoch zu keiner Verständigung gekommen, nachdem die Unternehmen sich nicht bereit erklärten, auf einen Mindeststundenlohn von 8,50 Euro einzugehen. Die Minister Lies und Meyer erklärten daraufhin die Gespräche für vorläufig beendet.

Allerdings haben der begleitende öffentliche Druck und auch deutlich kritische, öffentliche Aussagen von Seiten der Landesregierung schließlich dazu geführt, dass Vertreter der Schlacht- und Zerlegebranche auf Bundesebene mit der Gewerkschaft NGG Tarifverhandlungen für die Beschäftigten aufnahmen. Dabei wurde - wie von der Landesregierung ja immer angestrebt - ausdrücklich das Ziel verfolgt, die ausgehandelten Tarifregelungen über eine Allgemeinverbindlicherklärung und eine Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zur verbindlichen

Grundlage für alle in der Branche Beschäftigten aus dem In- und Ausland zu machen. Ein entsprechender Tarifvertrag ist im Januar 2014 von den Sozialpartnern abgeschlossen worden. Dieser sieht einen Mindestlohn von 8,60 Euro ab dem 1. Oktober 2015 vor.

2.2. Gespräche mit der Meyer-Werft in Papenburg

Am 13.07.2013 kamen bei einem Brand in einer Unterkunft in Papenburg zwei rumänische Werkvertragsbeschäftigte, die auf der Meyer Werft eingesetzt gewesen waren, ums Leben. Mit diesem Vorfall wurde endgültig klar, dass sich die problematischen Arbeits- und Lebensbedingungen ausländischer Werkvertragsbeschäftigter nicht auf die Schlacht- und Zerlegeindustrie beschränken. Minister Lies setzte sich umgehend dafür ein, dass die Meyer Werft, die IG Metall Küste und der Betriebsrat gemeinsam den tödlichen Vorfall und auch seine Begleitumstände rückhaltlos aufklärten und Konsequenzen daraus zogen. Schon am 22.07.2013 verständigten sich die Beteiligten unter enger Begleitung des niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr darauf, dass

- das Unternehmen eine Sozialcharta vorlegt,
- das Unternehmen mit der zuständigen Gewerkschaft (IG Metall Küste) zeitnah einen Haustarifvertrag aushandelt, in dem zur Verhinderung von Lohndumping soziale Standards verbindlich festgelegt und die Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Betriebsrates bei Werkverträgen gestärkt werden,
- eine Task Force eingerichtet wird, die die aktuelle Situation von Werkvertragsbeschäftigten, die auf der Werft arbeiten, überprüft
- und eine Zertifizierung und verstärkte Kontrolle der Unterkünfte von Werkvertragsbeschäftigten begrüßt wird.

Als Folge der von allen Seiten sehr kooperativ und zielorientiert geführten Verhandlungen hat die Werftleitung in einer Sozialcharta grundlegende soziale Rechte aller ihrer Beschäftigten (also einschließlich der Werkvertragsarbeitnehmer) anerkannt, wie z. B. einen Anspruch auf einen Brutto-Stundenlohn von mindestens 8,50 €, eine angemessene Unterbringung und Wohnsituation und die Einhaltung gesetzlicher Arbeitszeit- und Arbeitsschutzregelungen.

In ihrem auf Basis der Sozialcharta entworfenen Verhaltenskodex vom 05.09.2013 verpflichtet die Meyer Werft ihre Nachunternehmer, die von ihr - der Meyer Werft - in der Sozialcharta zugestandenen sozialen Rechte auch den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Nachunternehmer zuzugestehen.

Am 16.09.2013 stellten die Verhandlungsparteien Meyer Werft, IG Metall Küste und Betriebsrat im niedersächsischen Wirtschaftsministerium einen Haustarifvertrag zu

Werkverträgen vor, in dem wesentliche Arbeitsbedingungen bei der Vergabe von Aufträgen an Werkvertragsunternehmen vereinbart wurden. Demzufolge

- muss die Arbeitszeit der Werkvertragsbeschäftigten mindestens den nationalen gesetzlichen Standards entsprechen,
- werden die nationalen Standards für eine sichere und hygienische Arbeitsumwelt für alle auf der Werft arbeitenden Menschen eingehalten,
- müssen die Wohnungen oder Unterkünfte der entsandten Beschäftigten einen Mindeststandard erfüllen, der angemessene Lebens- und Wohnverhältnisse gewährleistet,
- müssen sich die Nachunternehmer verpflichten, ihren Beschäftigten einen Mindestbruttostundenlohn von 8,50 € zu zahlen.

Darüber hinaus hat die Werft das Deutsche Rote Kreuz mit der Beratung ihrer Werkvertragsbeschäftigten insbesondere bei Fragen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz beauftragt.

Die vom Unternehmen eingerichtete Task Force hat als Arbeitsgruppe die aktuelle Situation von Arbeitnehmern mit Werkvertrag überprüft und ihre Ergebnisse im November 2013 in einem Zwischenbericht veröffentlicht.

Aufgrund der bekanntgewordenen Zustände haben die Kommunen und Bauaufsichtsbehörden in der Region ihre Überwachung von Unterkünften der Werkvertragsbeschäftigten verstärkt. Die Stadt Papenburg hat am 12.09.2013 eine Zertifizierungsrichtlinie für Wohnunterkünfte, die Mindeststandards festschreibt, verabschiedet. Außerdem ist gegenüber den Ärzten in der Region klargestellt worden, dass und wie die Werkvertragsbeschäftigten krankenversichert sind – auch hier hatte es erhebliche Unklarheiten gegeben, mit der Folge, dass einzelnen Personen ärztliche Behandlung versagt geblieben war.

2.3. Erlass der Ministerien für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie für Inneres und Sport zur Unterbringung von Werkvertragsbeschäftigten

Die niedersächsische Landesregierung hat einvernehmlich mit den kommunalen Spitzenverbänden Ende August 2013 zunächst Handlungsempfehlungen für die Kommunen herausgegeben, die zur Verbesserung der Unterkunftssituation von Werkvertragsbeschäftigten führen sollen. Im Vordergrund stand, welche Anforderungen zur Wahrung gesunder und menschenwürdiger Wohnverhältnisse an Unterkünfte für diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stellen sind. Ferner wurde festgelegt, wie bei Wohnungen und Wohngebäuden vorzugehen ist, die durch die Nutzung als Arbeiterunterkünfte von der bisherigen Nutzung rechtswidrig „entwidmet“ wurden. In einem zweiten Schritt sind diese Handlungsempfehlungen in

einen gemeinsamen Erlass der hier maßgeblichen Landesministerien für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie für Inneres und Sport eingeflossen. Es handelt sich um den Erlass über die bauordnungsrechtliche und melderechtliche Behandlung von Unterkünften für Beschäftigte vom 17.12.2013 (Nds. MBI. 2014, S. 35). Die kommunalen Spitzenverbände waren im Verfahren beteiligt.

Der gemeinsame Erlass erklärt verbindlich Regelungen des Arbeitsschutzrechts zur gültigen Rechtsgrundlage auch für derartige Wohnunterkünfte für Werkvertragsbeschäftigte. Bei der Prüfung, ob Unterkünfte für Beschäftigte den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse i. S. des § 3 NBauO entsprechen, sind also Regelungen des Arbeitsschutzrechts, d. h. die baulichen Anforderungen der Technischen Regeln für Arbeitsstätten - Unterkünfte - ASR A4.4, anwendbar. Da das Arbeitsstättenrecht die erforderlichen Sanitäreinrichtungen in Wohnunterkünften nicht zahlenmäßig vorgibt, wurden Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hierzu durch den Erlass verbindlich gemacht. Auf Anregung der Arbeitsgemeinschaft wurde außerdem - über die Handlungsempfehlungen durchaus hinausgehend - insbesondere für die Beurteilung des Brandschutzes in größeren Unterkünften der § 51 NBauO für anwendbar erklärt. Damit wird ermöglicht, an die Unterkünfte als Sonderbauten besondere Anforderungen zu stellen. Diese Anforderungen sollen sich an der Muster-Beherbergungsverordnung der ARGEBAU orientieren. Außerdem werden die Meldebehörden angehalten, beim Auffinden illegaler Unterkünfte auch den Gemeinden und Bauaufsichtsbehörden entsprechende Hinweise zur Unterstützung der Gemeinden und der Bauaufsichtsbehörden zu geben.

Nach übereinstimmender Auffassung der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ist nach der Einführung dieser Regelungen ein eigenes Wohnraumaufsichtsgesetz in Niedersachsen nicht notwendig. Über die Landesbauordnung stehen für den Bereich des Wohnens und der Beherbergung hinreichend Instrumentarien zur Verfügung, um rechtswidrige baurechtliche Zustände rechtssicher zu unterbinden. Dies gilt auch für eine einheitliche Behandlung festgestellter Ordnungswidrigkeiten.

2.4. Einbringung der Erfahrungen mit dem Missbrauch von Werkverträgen in die Koalitionsverhandlungen im Bund

Die diversen Vorkommnisse in Niedersachsen (einschließlich der Erfahrungen mit der Schlacht- und Zerlegeindustrie) führten mit dazu, dass auch bei den Koalitionsverhandlungen im Bund im Herbst 2013 wichtige Vereinbarungen getroffen worden sind. So haben sich die Koalitionspartner auf Bundesebene im Ergebnis darauf verständigt, dass

- das Arbeitnehmer-Entsendegesetz über die dort bereits geregelten Branchen hinaus für weitere Branchen geöffnet und so die flächendeckende Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen - auch für die Schlacht- und Zerlegeindustrie - ermöglicht wird,
- eine allgemeine gesetzliche Mindestlohnregelung geschaffen wird, die zum 01.01.2015 einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € gewährleistet (soweit nicht abweichende Regelungen in bundesweit geltenden Tarifverträgen repräsentativer Tarifpartner oder bereits Mindestlohnregelungen nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz vorliegen),
- missbräuchlichen Werkvertragsgestaltungen entgegengewirkt wird. So sollen die Kontroll- und Prüffunktionen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gestärkt, die Informations- und Unterrichtsrechte des Betriebsrats verbessert und die verdeckte Arbeitnehmerüberlassung sanktioniert werden. Außerdem sollen gesetzlich Abgrenzungskriterien für den ordnungsgemäßen und den missbräuchlichen Fremdpersonaleinsatz geregelt werden.

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Bundesrats-Drucksache 147/14) hat die Bundesregierung diese Punkte im Wesentlichen aufgegriffen. Das damit eingeleitete Gesetzgebungsverfahren ist nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages vom 04.07.2014, dem der Bundesrat mit den Stimmen Niedersachsens am 11.07.2014 zugestimmt hat, inzwischen abgeschlossen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf den Abschlussbericht des Staatsekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern hinzuweisen. Darin wird u.a. eine Änderung des Gewerberechts vorgeschlagen, der zufolge Gewerbeämter verpflichtet werden sollen, Gewerbeanzeigen auf Anhaltspunkte für Scheinselbständigkeit zu prüfen. Sofern sich bei derartigen Prüfungen diesbezüglich Verdachtsmomente ergeben, sollen diese der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gemeldet werden, damit die FKS entsprechende Ermittlungen aufnehmen kann. Zur Stärkung der FKS ist vorgesehen, dass auch die Gewerbebehörden, die Jobcenter und die Bundespolizei die FKS bei ihren Aufgaben gem. § 2 Abs. 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz unterstützen.

2.5. Bundesratsinitiative des Justizministeriums zur verbesserten Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft

Die niedersächsische Landesregierung hat im Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 eingebracht. Dieses Gesetz soll dazu führen, dass die

Anwendung des § 233 StGB - Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft -, der bislang praktisch kaum zur Anwendung kommt, vereinfacht wird.

Denn Ausländerinnen und Ausländer, die nach Deutschland kommen, um vorübergehend hier zu arbeiten, sind in besonderem Maße gefährdet, in nicht akzeptable Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse zu geraten. Deshalb können sich diejenigen Personen, die für diese Verhältnisse verantwortlich sind, nach § 233 StGB strafbar machen. Allerdings spielt diese Vorschrift in ihrer geltenden Fassung bislang in der Strafverfolgungspraxis nur eine geringe Rolle. Die Strafverfolgungsstatistik weist für das Jahr 2009 9 Personen, für das Jahr 2010 13 Personen und für das Jahr 2011 4 Personen aus, die nach dieser Norm verurteilt worden sind.

Der eingebrachte Gesetzentwurf sieht nun die Schaffung eines neuen Grundtatbestands des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vor, der auf das Erfordernis der Ausnutzung einer Zwangslage oder einer auslandsbedingten Hilflosigkeit, wie es nach geltendem Recht besteht, verzichtet. Denn der Nachweis einer Zwangslage oder einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit dürfte ohne eine Vernehmung der oder des Geschädigten nur in Einzelfällen möglich sein. Der Verzicht auf diese Tatbestandsmerkmale im Grundtatbestand des § 233 StGB erleichtert den Tatnachweis und erlaubt ihn ggf. auch dann, wenn das Tatopfer nicht als Zeuge zur Verfügung steht, etwa weil es ausgereist und unbekanntem Aufenthaltsort ist.

In Bezug auf das für die Strafbarkeit erforderliche Kriterium der ausbeuterischen Beschäftigung ändert der Gesetzentwurf nichts am geltenden Recht. Eine Beschäftigung, die bislang nicht als ausbeuterisch galt, ist es auch künftig nicht. Ziel des Gesetzentwurfs ist es, diejenigen, die dafür sorgen, dass andere Menschen sich in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse begeben, leichter bestrafen zu können.

Wegen ähnlicher Gesetzgebungspläne auf Seiten der Bundesregierung verfolgt der Bundesrat diesen Gesetzentwurf z. Zt. jedoch nicht weiter.

2.6. Bundesratsinitiative des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Bekämpfung des Werkvertragsmissbrauchs

Im September 2013 hat die Landesregierung eine Bundesratsinitiative gestartet, die mittels Änderungen des Bundesrechts dem Werkvertragsmissbrauch entgegenwirken soll (BRat-Drs. 687/13). Ziele der Initiative sind

- im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz den Erlaubnisbehörden die Befugnis einzuräumen, eine von Unternehmen „auf Vorrat“ beantragte Erlaubnis auf Arbeitnehmerüberlassung nicht zu verlängern. Eine solche „Vorratsbeantragung“ ist immer dann anzunehmen, wenn die Erlaubnis einmal

beantragt wurde - und jetzt auf erneuten Antrag verlängert werden soll, ohne dass sie bisher tatsächlich auch in Anspruch genommen wurde.

- im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Vorschriften über die Unwirksamkeit von Leiharbeitsverträgen bzw. zur Verhinderung der sogenannten verdeckten Arbeitnehmerüberlassung zu verschärfen. Arbeitnehmerüberlassung soll nur noch dann als erlaubte (wirksame) Arbeitnehmerüberlassung gelten, wenn sie von den Unternehmen eindeutig als solche kenntlich gemacht worden ist.
- im Betriebsverfassungsgesetz gesetzlich klarzustellen, dass eine Verpflichtung des Arbeitgebers besteht, den Betriebsrat zur Durchführung seiner Aufgaben – z.B. im Rahmen der Personalplanung - rechtzeitig und umfassend zu unterrichten, wenn es um den beabsichtigten Einsatz von Werkvertragsbeschäftigten geht.
- dem Betriebsrat bei Angelegenheiten des Arbeitsschutzes für die nach geltender Rechtslage faktisch schutzlosen Werkvertragsbeschäftigten ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen.
- und Betriebsräten bei der Besetzung eines Arbeitsplatzes mit einem Werkvertragsbeschäftigten dieselben Zustimmungsverweigerungsgründe einzuräumen, wie sie für alle „personellen Maßnahmen“ im Sinne des Gesetzes gelten.

Die Initiative liegt mittlerweile dem Bundestag zur Beratung vor (BTag-Drs. 18/14) und wird voraussichtlich zusammen mit einem entsprechenden Gesetzesvorhaben der Bundesregierung Anfang 2015 weiter behandelt werden.

2.7. Eintreten für eine Beibehaltung der Generalunternehmerhaftung im Rahmen des Verfahrens zum Erlass einer Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie 96/71/EG

Mit einem Entwurf einer Durchsetzungsrichtlinie (COM (2012) 131 vom 21.03.2012) wollte die EU-Kommission erreichen, dass die schon immer als problematisch angesehene Umsetzung der Entsenderichtlinie 96/71/EG verbessert wird, ohne dass jedoch deren Inhalt einer insbesondere von den Gewerkschaften geforderten Gesamtrevision unterzogen werden soll. Damit stand die in Deutschland aufgrund der Entsenderichtlinie im Arbeitnehmer-Entsendegesetz geregelte Generalunternehmerhaftung für die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen auf dem Prüfstand. Denn die in Art. 12 der Richtlinie geregelte Generalunternehmerhaftung war einer der Hauptstreitpunkte sowohl im Rat der EU wie auch im Europäischen Parlament.

Zunächst bestand schon keine Einigkeit über die Frage, ob den Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer Generalunternehmerhaftung Freiraum gelassen, oder durch die Richtlinie eine bestimmte Ausgestaltung vorgeschrieben werden sollte. Streitig war auch die Anwendung der Haftungsregelung außerhalb des Baubereichs. Insbesondere Polen, aber auch Irland und Rumänien, hatten den Vorschlag der litauischen

Präsidentschaft zu Art. 12 nicht für eine Umsetzung der Entsenderichtlinie, sondern für eine nicht gewollte Änderung gehalten, und eine Ausdehnung auf Branchen außerhalb des Baubereichs kategorisch abgelehnt. Sie befürchteten eine diskriminierende Haftung ausschließlich für ausländische Dienstleistungserbringer.

Niedersachsen ist demgegenüber immer für eine Beibehaltung der Generalunternehmerhaftung in § 14 Arbeitnehmer-Entsendegesetz als etabliertes und anerkanntes System eingetreten, hinter dem nicht zurückgeblieben werden darf.

Die Durchsetzungsrichtlinie muss mit dem schon geltenden hiesigen Recht vereinbar sein. Dementsprechend hat der Bundesrat in seinem von Niedersachsen unterstützten Beschluss vom 15.06.2012 (BR-Drs. 159/12) die Bundesregierung aufgefordert, in den weiteren Verhandlungen sicherzustellen, dass strengere innerstaatliche Haftungsregelungen als die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen zulässig bleiben und die in § 14 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes normierte verschuldensunabhängige Mindestentgelthaftung des Generalunternehmers unverändert beibehalten werden kann. Mit der Fassung der vom Rat nunmehr beschlossenen Durchsetzungsrichtlinie ist dieses Ziel der Sicherstellung der Fortgeltung der deutschen Regelung letztendlich erreicht worden.

Mit dem Inkrafttreten des Tarifautonomiestärkungsgesetzes und der in diesem Artikelgesetz enthaltenen Änderung des AEntG wird die Generalunternehmerhaftung darüber hinaus nicht nur beibehalten, sondern die Grundlage zur Ausweitung der Generalunternehmerhaftung geschaffen, denn nach der Gesetzesänderung wird das AEntG über die dort bereits genannten Branchen hinaus für alle Branchen geöffnet.

2.8. Einrichtung von zwei Beratungsstellen in Oldenburg und Hannover

Da die vornehmlich osteuropäischen Werkvertragsarbeiterinnen und -arbeiter aufgrund zumeist fehlender Rechts- und Sprachkenntnisse und fehlender Kenntnisse der hiesigen arbeitsrechtlichen und sozialen Standards der besonderen Gefahr unterliegen, unter ausbeuterischen und unwürdigen Bedingungen beschäftigt zu werden, hat das Land Niedersachsen die Einrichtung von - bisher zwei - Beratungsstellen für mobile Beschäftigte initiiert.

Diese Beratungsstellen unter dem Dach des Trägers ARBEIT UND LEBEN sind seit dem 01.09.2013 in Oldenburg und seit dem 15.11.2013 in Hannover eingerichtet. Sie verfügen über Mitarbeiterinnen, die einschlägige osteuropäische Sprachen (z. B. Rumänisch, Bulgarisch, Polnisch, Russisch) beherrschen und so leicht Kontakt zu den Betroffenen aufnehmen können. Über die Verteilung von Flyern in den Wohnunterkünften der Arbeiterinnen und Arbeiter, durch das Aufsuchen der Wohnunterkünfte und Arbeitsorte, aber auch durch die Vorstellung der eigenen Arbeit in sozialen Netzwerken wie Facebook oder anderen Internet-Communities gelingt es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Beratungsstellen, die Beratungsangebote zu arbeits- und sozialrechtlichen Themen bekannt zu machen und auch in den Herkunftsländern Präventionsarbeit zu leisten. Die Beratungsstelle Oldenburg ist zudem mit einem Fahrzeug ausgestattet, das den Beraterinnen das Aufsuchen der betroffenen Beschäftigten in ihren Wohn- und Arbeitsorten im Bereich Weser-Ems ermöglicht.

Zu den Aufgaben der Beratungsstellen gehört auch der Aufbau von Kontakten zu möglichen anderen Ansprechpartnern der Werkvertragsbeschäftigten, wie z. B. Sozial-, Ausländer- und Meldebehörden, Handwerkskammern, Zoll- und Polizeibehörden etc., damit diese ggf. auf die Angebote der Beratungsstellen aufmerksam machen oder aber die Beratungsstellen in Problemfällen auf bestehende Kontakte zurückgreifen können. Daneben sollen die Beratungsstellen mittels der während ihrer Arbeit gewonnenen Erkenntnisse dabei helfen, überhaupt erst einen systematischen Überblick über die Verbreitung und die Ausgestaltung der Beschäftigung von mobilen Arbeiterinnen und Arbeitnehmern und die Arbeitsmigration zu erhalten. Über die gewonnenen Erkenntnisse werden die Beratungsstellen der Landesregierung regelmäßig berichten, damit diese ggf. weitere Maßnahmen ergreifen kann.

Für die Beratungsstelle in Oldenburg übernimmt das Land die vollständige Finanzierung bis Ende 2016 in Höhe von rd. 520.000 €. Die Beratungsstelle in Hannover wird gemeinsam vom Land und der Region Hannover finanziert; der Landesanteil bis Ende 2016 beträgt hier rd. 260.000 €, der der Region 150.000 €. Die Finanzierung erfolgt auf Seiten des Landes aus Haushaltsmitteln des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

Die Arbeit der Beratungsstellen in Hannover und Oldenburg ist nach aktuellen Sachstandsberichten zur Entwicklung der Beratungsstellen erfolgreich angelaufen. So wurden seit Gründung der Beratungsstelle in Hannover dort bislang 819 Beratungsgespräche geführt, in denen 230 Personen beraten worden sind. Ein Arbeitsgerichtsverfahren wurde eingeleitet. 39 weitere Verfahren befinden sich in Vorbereitung (Stand 1.8.2014).

Die Beratungsstelle in Oldenburg hat bislang 839 Beratungsgespräche durchgeführt, in denen 377 Personen mit einem konkreten Anliegen Hilfestellung geboten wurde. Die Beratungsstelle in Oldenburg hat aktuell zur Einleitung von drei Arbeitsgerichtsverfahren beigetragen. 15 weitere Verfahren befinden sich in Vorbereitung (Stand 8.7.2014).

Zu den Beratungsstellen ist ein Beirat eingerichtet worden, der unter Vorsitz der Abteilungsleiterin 1 des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr die Netzwerkarbeit und politische Unterstützung der Beratungsstellen absichern soll. In ihm wirken neben Vertreterinnen und Vertretern des Trägers wichtige Akteure wie Vertreter der betroffenen Regionen und der Landespolitik, aber auch Vertreter der Kooperationspartner wie des DGB, der Kirchen, der Polizei und des Zolls mit. Die wesentliche Aufgabe des Beirats besteht - neben der Absicherung der politischen Steuerung - darin, die Kooperationsbeziehungen der Beratungsstellen zu fördern und zu einer Weiterentwicklung der Angebote beizutragen.

2.9. Qualitative und explorative Erhebung von Daten zur Arbeitsmigration

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat eine explorative Studie in Auftrag gegeben, um detailliertere Erkenntnisse zur sozialen Situation mobiler europäischer Beschäftigter in Werkvertragskonstellationen in Niedersachsen zu erlangen. Die Untersuchung wurde im ersten Halbjahr 2014 durchgeführt. Gegenstand waren die Lebens- und Arbeitsverhältnisse ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, beispielhaft erhoben in den Branchen „Schlachten und Fleischverarbeitung“ sowie „Metallverarbeitung“ im Weser-Ems-Gebiet.

Die zentralen Aussagen der Studie geben - ohne den Anspruch von Repräsentativität - wichtige Anhaltspunkte zu den Qualifikationen, Motivationen und Schwierigkeiten von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Niedersachsen.

Migrationsmotivation

Die Migrationsmotivation beruht insbesondere auf einem Wohlstandsgefälle zum Herkunftsland. Schwierige Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten im Heimatland sind ein weiterer wichtiger Wanderungsfaktor. Die Zuwanderung kann verbunden sein mit der Hoffnung auf einen längerfristigen oder dauerhaften Verbleib in Deutschland.

Lebens- und Arbeitsbedingungen

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen können geprägt sein von starken finanziellen Abhängigkeiten gegenüber den oft ausländischen Arbeitgebern. Die Arbeitsverhältnisse stellen sich mitunter als sehr belastend dar, etwa aufgrund langer und flexibler Arbeitszeiten. Im Verhältnis zum hiesigen Lohnniveau fällt die Entlohnung gering aus. Festgestellt werden konnten jedoch branchenspezifische Unterschiede. Für die Unterkunft in Gebäuden von häufig geringer Qualität müssen verhältnismäßig hohe Mieten entrichtet werden. Es bestehen kaum gesellschaftliche Kontakte im Bereich der Wohnorte. Die Versorgung im Krankheitsfall ist häufig schwierig.

Schulische Bildung und berufliche Qualifikation

Der Qualifikationsstand der Beschäftigten sowie die Sprachkompetenzen variieren insbesondere auch vor dem Hintergrund des jeweiligen Alters. So werden teilweise abgeschlossene Berufsausbildungen oder auch die allgemeine Hochschulreife mitgebracht. Ein qualifikationsadäquater Einsatz ist oftmals nicht zu verzeichnen, da insbesondere in der Branche „Schlachten und Fleischverarbeitung“ überwiegend Hilfsarbeiten verlangt werden. In der Branche „Metallverarbeitung“ kommen hingegen vornehmlich Fachkräfte zum Einsatz, so dass hier auch mitgebrachte Qualifikationen zum Tragen kommen. Jüngere Beschäftigte nutzen ausgeprägt moderne Informations- und Kommunikationsmittel, sprechen deutsch und verfügen über gute Englischkenntnisse.

Weiterhin stellt das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung aufbereitete statistische Angaben zum Migrationsgeschehen über das Monitoring zu Migration und Teilhabe in Niedersachsen (Integrationsmonitoring) bereit. So wird der Bericht 2014 vertieft auf die aktuelle Arbeitsmigration, insbesondere aus Osteuropa, eingehen. Dieses Datenangebot wird ergänzt um fachliche Auswertungen, durch die die Situation in Niedersachsen umfassend mit ihren Chancen und Potentialen sowie den Handlungsbedarfen beschrieben wird. Der Bericht soll im Herbst 2014 veröffentlicht werden.

2.10. Weitere Tätigkeit der interministeriellen Arbeitsgruppe

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe spiegeln sich in den vorstehend berichteten Maßnahmen wieder. Daneben wurden v. a. noch folgende weitere Themen erörtert:

2.10.1. Meldepflicht für Werkvertragsbeschäftigte

Um Kenntnisse über den Umfang von Werkvertragsarbeit durch ausländische Beschäftigte, die betroffenen Branchen und Regionen und ggf. Anhaltspunkte für weitere Kontrollen zu erhalten, wurde geprüft, ob eine Meldepflicht für derartige Werkvertragsbeschäftigte eingeführt werden kann. Dabei wurde festgestellt, dass es

eine vergleichbare Meldepflicht gegenüber der Zollverwaltung schon gibt, soweit Arbeitnehmer im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) nach Deutschland kommen (§ 18 AEntG). Voraussetzung dieser Meldepflicht ist, dass die Rechtsnormen eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages oder einer nach dem AEntG erlassenen Rechtsverordnung auf das Arbeitsverhältnis Anwendung finden. Das ist nach gegenwärtiger Rechtslage aber nur für einen begrenzten Kreis von Branchen der Fall.

Wie oben unter 3. dargestellt, ist die Forderung nach einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des AEntG nicht nur in die Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene eingebracht worden, sondern mit der erforderlichen Zustimmung des Bundesrats durch das vom Bundestag beschlossene Tarifautonomiestärkungsgesetz umgesetzt worden. Durch die Öffnung des im Rahmen dieses Gesetzes geänderten AEntG für alle Branchen wird auch die Grundlage zur Ausweitung der Meldepflicht für Werkvertragsbeschäftigte geschaffen.

Neben dieser Regelung eine weitere Meldepflicht zu normieren, erscheint als nicht erforderlich und auch wenig hilfreich. Hierdurch würde die Rechtslage unklarer und ggf. würde ein Nebeneinander zweier gleichgerichteter, aber verschieden organisierter Verfahren und Zuständigkeiten begründet.

2.10.2. Sozialversicherung für Werkvertragsbeschäftigte

In den Medienberichten zum Thema wurde immer wieder der Eindruck vermittelt, die sozialversicherungsrechtliche Absicherung der nach Deutschland entsandten Werkvertragsbeschäftigten sei unzureichend. Doch unterliegen grundsätzlich alle auf dem Gebiet Deutschlands beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der deutschen Sozialversicherungspflicht mit den damit verbundenen Leistungsansprüchen.

Ausnahmen von dieser deutschen Sozialversicherungspflicht bestehen lediglich für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Rahmen eines im Ausland bestehenden Arbeitsverhältnisses für einen befristeten Zeitraum nach Deutschland entsandt werden. Für sie gilt das im innerstaatlichen Recht in § 5 SGB IV verankerte und durch das internationale Abkommen über Soziale Sicherheit vorgegebene Entsendeprinzip. D. h., im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit können Unternehmen aus EU-Staaten in anderen EU-Staaten ihre Dienste anbieten und diese mit eigenen, im Heimatland angestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausführen. Voraussetzung ist, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur vorübergehend für höchstens zwei Jahre entsandt werden. Außerdem müssen sie im Heimatland bei der dortigen Sozialversicherung angemeldet sein. Dies wird durch die sogenannte A-1-Bescheinigung nachgewiesen. Der Europäische Gerichtshof und der

Bundesgerichtshof haben entschieden, dass die deutschen Behörden von der Korrektheit der Bescheinigungen der anderen EU-Staaten auszugehen haben.

Solange eine A-1-Bescheinigung vorliegt, ist daher davon auszugehen, dass entsandte Werkvertragsbeschäftigte nach dem Recht des Heimatlandes und nicht nach deutschen Rechtsvorschriften krankenversichert sind. Im Falle einer Erkrankung können sie sich mit ihrer Europäischen Krankenversicherungskarte in Deutschland medizinisch behandeln lassen. Sofern nur Abrechnungsscheine vorliegen, können diese bei einer zu wählenden deutschen Krankenkasse eingetauscht werden.

2.10.3. Berechtigung zum Bezug von Kindergeld

Ansprüche auf Transferleistungen wie Eltern- und Kindergeld regeln sich für alle Fälle mit Bezug zum Europäischen Ausland nicht nur nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz und dem Bundeskindergeldgesetz, sondern auch nach den europarechtlichen Koordinierungsrichtlinien (Verordnungen (EG) Nr. 883/2004, Nr. 987/2009 und Nr. 1231/2010 sowie (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72).

Die Verordnungen bestimmen, welche nationalen Rechtsvorschriften über Familienleistungen (in Deutschland: Kindergeld, Kinderzuschlag, Elterngeld und Betreuungsgeld) auf die Berechtigten und ihre Familienangehörigen jeweils anzuwenden sind - und auch welcher Anspruch vorrangig zu erfüllen ist, falls ein Anspruch auf eine deutsche Familienleistung mit Ansprüchen auf entsprechende Familienleistungen anderer Staaten zusammentrifft. Dabei werden nur die jeweils miteinander vergleichbaren Familienleistungen berücksichtigt, nicht hingegen weitere Familienleistungen, wie z. B. das neben dem Kindergeld gezahlte Elterngeld.

Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU, des EWR und der Schweiz haben danach ebenso wie Deutsche in der Regel dann einen Anspruch auf eine Familienleistung, wenn sie in Deutschland erwerbstätig sind oder in Deutschland wohnen. Ist nur ein Elternteil erwerbstätig und lebt die Familie mit ihrem Kind in einem anderen Mitgliedstaat der EU, des EWR oder der Schweiz, ist der Anspruch im Beschäftigungsland des Elternteils vorrangig. Sind beide Eltern in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU, des EWR oder der Schweiz erwerbstätig, ist der Anspruch in dem Beschäftigungsland vorrangig, das zugleich Wohnland des Kindes ist.

Entsendet ein Unternehmen mit Sitz in einem anderen EU-Staat oder der Schweiz eine Person zur Verrichtung einer Arbeit nach Deutschland, so richtet sich ihr Anspruch auf Familienleistungen grundsätzlich nach dem Recht desjenigen Staates, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat. Begründet diese Person einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, kann sie aufgrund dessen einen nachrangigen Anspruch auf deutsche Familienleistungen haben. Das Vorliegen einer Entsendung wird grundsätzlich durch die Entsendebescheinigung nachgewiesen.

Die deutschen Behörden prüfen die Anspruchsvoraussetzungen. Zuständig ist i. d. R. die Bundesfinanzverwaltung, vertreten durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), das sich hierfür im Allgemeinen der Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Familienkassen bedient. Für die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen kommt es nicht auf die Ausgestaltung des Arbeitsvertrages an. Soweit deutsche Familienleistungen an EU-Ausländer erbracht werden, ist demnach von der Rechtmäßigkeit dieser Leistungen auszugehen.

2.10.4. Tierschutz- und Hygienevorschriften in Schlacht- und Zerlegebetrieben

Für den Tier- wie den Verbraucherschutz sind unterschiedliche Regelungen zu beachten.

a) Tierschutz

Für die Einhaltung von Tierschutzstandards in Schlachtbetrieben gelten insbesondere

- die „Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung“, die seit Anfang dieses Jahres in Kraft getreten ist, sowie
- die nationale Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 20. Dezember 2012 (Tierschutz-Schlachtverordnung).

Für die amtlichen Kontrollen der Umsetzung der Tierschutzbestimmungen durch die Unternehmer in den Schlachtbetrieben bzw. die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen sowie für die Ahndung etwaiger Verstöße (außer Straftaten) sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig (§ 1 Nr. 10 der Allgemeinen Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht - AllgZustVO-Kom). Die zuständigen Behörden werden bei Bedarf unterstützt von Sachverständigen des Tierschutzdienstes sowie technischen Sachverständigen des LAVES.

Die gesamte rechtliche Verantwortung für die Einhaltung der Vorschriften liegt unmittelbar beim Schlachthofunternehmer. Dies umfasst in Bezug auf den Tierschutz sämtliche Arbeitsschritte von der Anlieferung bzw. Annahme der Tiere bis zur Tötung (Entblutung). Dazu gehören im Einzelnen

- die Handhabung und Pflege von Tieren vor ihrer Ruhigstellung (Annahme der angelieferten Tiere sowie Unterbringung und Versorgung im sogenannten Wartestall)

- die Ruhigstellung von Tieren zum Zweck der Betäubung und Tötung (Zutrieb und Fixierung der Tiere zur Betäubung)
- die Betäubung von Tieren (Anwendung des jeweiligen Betäubungsverfahrens; Kenntnisse zur Technik des jeweiligen Verfahrens)
- die Bewertung der Wirksamkeit der Betäubung und ggf. Anwendung von Ersatzverfahren
- das Einhängen und Hochziehen der betäubten Tiere (incl. Überwachung der Wirksamkeit der Betäubung)
- die Entblutung betäubter Tiere (beinhaltet Überwachung der Wirksamkeit der Betäubung, Durchführung des Entblutungsschnitts und anschließende Überwachung des Entblutungserfolgs bzw. des Fehlens von Lebenszeichen; Kenntnisse über Ersatzverfahren zur Betäubung und Tötung sowie deren Verwendung und Instandhaltung).

Für die vorgenannten Tätigkeiten, die aus Sicht des Tierschutzes von großer Relevanz sind, müssen die auf diesem Gebiet tätigen Personen über die nötigen Fähigkeiten, Fach- und Sachkenntnisse verfügen und dieses in Form eines Sachkundenachweises belegen. Der Unternehmer trägt die Verantwortung, dass sämtliche Personen, die mit diesen Aufgaben betraut sind, diese Anforderungen erfüllen.

Ferner ist für größere Schlachtbetriebe (mehr als 1.000 Großvieheinheiten Säugetiere oder 150.000 Stück Geflügel oder Kaninchen Jahr) ein Tierschutzbeauftragter vorgeschrieben, der für die Umsetzung der Verpflichtung in die Praxis verantwortlich ist und über ausreichende Autorität und Fachkenntnisse verfügen soll. Der Tierschutzbeauftragte soll insbesondere die Anwendung von Standardarbeitsanweisungen für den Schlachtbetrieb sicherstellen, so dass die Tierschutzvorschriften von all denjenigen, die im Schlachtbetrieb mit Tieren umgehen, richtig verstanden werden. Er soll überprüfen, ob Anweisungen tatsächlich angewendet und eingehalten werden.

Unter Tierschutzgesichtspunkten ist auch die Verladung von Geflügel im Erzeugerbetrieb von Bedeutung. Hier hat es in der Vergangenheit erhebliche Missstände beim Umgang mit den Tieren gegeben. Das Landwirtschaftsministerium hat daraufhin veranlasst, dass zumindest die Verantwortlichen der Verladekolonnen einen Sachkundenachweis mit vorheriger Schulung und Prüfung absolvieren müssen. Die Beschäftigten der Unternehmen, die für den Erzeugerbetrieb Geflügel einfangen und verladen, werden nach bisherigen Informationen nach Stückzahl bezahlt. Inwieweit Werkverträge hierbei relevant sind, ist nicht bekannt.

Die Schulungen zur Erlangung der notwendigen Sachkunde bzw. des Sachkundenachweises für die im Schlachtbetrieb Tätigen, die die o. a. Arbeitsschritte durchführen, dauern in der Regel 1-2 Tage und finden für aus dem Ausland stammende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern häufig im Beisein eines Dolmetschers statt. Dieses kurz vermittelte Wissen, das zudem oft noch mit Schwierigkeiten bei der sprachlichen Verständigung stattfindet, erfüllt zwar die

rechtlichen Vorgaben. Es ersetzt allerdings keine langjährige Erfahrung oder berufliche Ausbildung.

Auf Sprachbarrieren haben sich die Schulungsinstitute, die die Kurse zur Erlangung der Sachkundenachweise anbieten (z.B. Beratungsinstitut für den schonenden Umgang mit Tieren - bsi), inzwischen weitestgehend durch Übersetzung der Kurs- und Prüfungsunterlagen in die jeweiligen Sprachen und Hinzuziehung von Dolmetschern eingestellt. Im Übrigen liegen Maßnahmen zum Ausgleich der fachlichen und sprachlichen Defizite neuer Mitarbeiter in der Verantwortung des Unternehmers. Sinnvoll wären z.B. Übersetzungen der gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 zu erstellenden Standardarbeitsanweisungen in die jeweilige Sprache des Mitarbeiters sowie regelmäßige Schulungen für die betroffenen Personen. Solche Maßnahmen gehören zur „guten fachlichen Praxis eines Schlachtbetriebes“ und gehen über die rechtlichen Mindestanforderungen hinaus, so dass es vom Unternehmen abhängt, ob solche betriebsinternen Maßnahmen eingesetzt werden.

Ein indirekter Zusammenhang der tierschutzrechtlichen Problematik mit der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse der in den Schlachtbetrieben Beschäftigten ist erkennbar. Entscheidende Faktoren aus Sicht des Tierschutzes sind beispielsweise ein häufiger Wechsel des Personals, fehlende berufliche Ausbildung oder Vorkenntnisse in Bezug auf den Arbeitsbereich, keine oder schlechte Sprachkenntnisse, sehr lange Arbeitszeiten, Akkordarbeit (z.B. präziser Entblutungsschnitt in einem sehr begrenzten Zeitfenster) und körperlich anstrengende Tätigkeiten (z.B. Einhängen von bis zu 22 kg schweren, unbetäubten Putenhähnen). Diese Umstände lassen befürchten, dass die notwendige fachliche und gewissenhafte Ausübung der Tätigkeit nicht immer gegeben ist.

Es bleibt festzustellen, dass schlechte Arbeitsbedingungen Einfluss auf die Qualität der Arbeit haben können und somit auch ein erhöhtes Risiko für tierschutzrelevante Verstöße darstellen können.

b) Hygienevorschriften

Die Verantwortung für die Einhaltung der Bestimmungen des Lebensmittelhygienerechts obliegt nach Artikel 17 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 dem Lebensmittelunternehmer. Diese Verantwortung trägt er auch, soweit er sich im Rahmen seiner betrieblichen Tätigkeit Fremdfirmen bedient.

Für die amtliche Überwachung der betrieblichen Eigenkontrollen sowie die Ahndung etwaiger Verstöße sind - wie auch im Bereich des Tierschutzes - die kommunalen Behörden zuständig. Das LAVES als Zulassungsbehörde der Lebensmittelunternehmen, die Lebensmittel tierischer Herkunft produzieren, kontrolliert in regelmäßigen Abständen, ob die Zulassungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen.

Dabei können die Arbeitsbedingungen in den Betrieben durchaus kritisch betrachtet werden. Während in den Anfängen der Beschickung von Schlacht- und Zerlegebetrieben die meisten Beschäftigten Facharbeiter mit Gesellen- oder sogar Meisterbrief waren, hat die mittlerweile hochgradige Automatisierung der Arbeitsprozesse in der Schlacht- und Zerlegetechnik die Anforderungen an den einzelnen Arbeitsplatz und Arbeitnehmer auf ein Minimum an Fachwissen reduziert. Zudem ist - soweit bekannt - der Druck auf die von Subunternehmern gestellten Beschäftigten sehr hoch und wird direkt über die verantwortlichen Führungskräfte der Personaldienstleister ausgeübt. Infolgedessen gibt es eine sehr hohe Mitarbeiterfluktuation in den eingesetzten Gruppen.

Schwierigkeiten in der Einhaltung von Hygieneanforderungen können sich darüber hinaus aus mangelhaften oder fehlenden Sprachkenntnissen ergeben. Der Umgang mit dem Thema in den verschiedenen Unternehmen weist dabei eine hohe Bandbreite auf. Es gibt Unternehmen, die in den jeweiligen Landessprachen erstellte Hygiene- und sonstige Arbeitsanweisungen in ihren Betriebsräumen aushängen und andere, in denen eine Verständigung nur über sprachkundige Vorarbeiter der Personaldienstleister erfolgt. In großen Betrieben werden Schulungen sehr häufig mehrsprachig durchgeführt. Sofern Unternehmen diesen Standard nicht leisten können, kann der Erfolg der verbindlichen Schulungen in Frage gestellt werden. Daher ist die Wirksamkeit von Schulungen im Rahmen der amtlichen Überwachung regelmäßig zu überprüfen.

Auch dürfen nach § 43 Infektionsschutzgesetz Personen in einem Lebensmittelunternehmen ihre Tätigkeit erst dann ausüben, wenn sie eine Bescheinigung des Gesundheitsamtes oder eines beauftragten Arztes vorlegen, dass sie über die Verpflichtungen nach dem Infektionsschutzgesetz belehrt worden sind. Diese Bescheinigungen werden im Rahmen amtlicher Kontrollen von den kommunalen Veterinärbehörden überprüft.

Alle nationalen und europäischen Anforderungen des Lebensmittel- und Hygienerechts sind für alle Beschäftigten unabhängig von deren arbeitsrechtlicher Stellung im Unternehmen einzuhalten. Der Betreiber eines Betriebes, der verarbeitet, muss einen hygienisch einwandfreien Betriebsablauf gewährleisten und sichere Lebensmittel produzieren. Werden von Seiten der Veterinärbehörden Verstöße gegen das Hygiene- und Lebensmittelrecht festgestellt, wird deren Beseitigung verlangt. Verantwortlich ist insoweit stets der Lebensmittelunternehmer, nicht ein einzelner Mitarbeiter.

Sofern sich im Rahmen veterinärrechtlicher Kontrollen Hinweise auf Missstände arbeitsrechtlicher Natur ergeben, können weitere Behörden zuständigkeitshalber kontaktiert werden.

3. Stand im September 2014 / Weitere Handlungsfelder

Seit der Übernahme der Regierungsgeschäfte im Februar 2013 hat die rot-grüne Landesregierung die Weichen in der Arbeitsmarktpolitik neu gestellt. Die Bekämpfung von prekärer Beschäftigung und die Umsetzung des Leitbilds der „Guten Arbeit“ sind wesentliche Ziele der Landesregierung. Mit den dargestellten Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Werkverträgen sind die Grundlagen für eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von nach Niedersachsen entsandten ausländischen Beschäftigten gelegt. Insbesondere die Einrichtung von zwei Beratungsstellen für mobile ausländische Beschäftigte hat sich als ein wirksames und von Betroffenen gut angenommenes Hilfsangebot erwiesen. Durch eine kompetente, auch aufsuchende und deswegen niedrigschwellige Beratung ist es vielerorts bereits gelungen, den betroffenen Werkvertragsarbeitnehmern und Saisonarbeitskräften bei der Verbesserung ihrer Arbeits- und Wohnsituation im Einzelfall konkret zu helfen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beabsichtigt, dieses Angebot auszubauen. Konkret ist die Einrichtung einer dritten Beratungsstelle für den Großraum Braunschweig in Planung.

Auch die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien auf Bundesebene angekündigten und zum Teil bereits vom Deutschen Bundestag beschlossenen Maßnahmen wie z. B. die Erweiterung des Geltungsbereiches des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, die Verbesserung der Prüftätigkeiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die Sicherung der Informations- und Unterrichtsrechte des Betriebsrates, die Sanktionierung der verdeckten Arbeitnehmerüberlassung und die Sicherstellung des gesetzlichen Arbeitsschutzes auch für Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer werden nach Ansicht der interministeriellen Arbeitsgruppe zur erheblichen Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Werkvertragsbeschäftigten beitragen.

Es gilt nun, die dargestellten ersten Erfolge der genannten sowie der noch vorgesehenen Maßnahmen zu verstetigen oder auch auszubauen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen von nach Niedersachsen entsandten ausländischen Beschäftigten müssen weiterhin sehr genau beobachtet werden. Die von Land und Bund eingeleiteten Maßnahmen sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls auszubauen. Die interministerielle Arbeitsgruppe wird deshalb die auf Bundesebene in Aussicht genommenen Maßnahmen und Schritte eng begleiten und dort, wo es aus niedersächsischer Sicht im Interesse der von Werkvertragsmissbrauch und Arbeitsausbeutung Betroffenen geboten erscheint, weitergehende inhaltliche Vorschläge unterbreiten.

Es ist davon auszugehen, dass es unter dem Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung weiterhin Versuche geben wird, die eingeleiteten Maßnahmen zu unterlaufen – gegebenenfalls auch verbunden mit krimineller Energie. Zu erwarten sind Versuche

von Werkvertragsunternehmen, den gesetzlichen Mindestlohn bzw. den ausgehandelten Tariflohn nicht vollständig auszuzahlen – etwa, in dem unverhältnismäßig hohe Kosten für Arbeitskleidung, An- und Abfahrt zur Arbeitsstätte, Unterkünfte und Anderes abgezogen werden. Trotz der nun mehr deutlich erhöhten Kontrolldichte sind auch Versuche, Werkvertragsbeschäftigte nicht menschenwürdig unterzubringen, weiterhin denkbar. Es muss auch damit gerechnet werden, dass der Missbrauch von Werkverträgen künftig in bisher nicht bekannt gewordenen Erscheinungsformen auftritt.

Eine Überprüfung der Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen und auch eine Verstetigung des bisher Erreichten kann nur durch einen erhöhten und regelmäßigen Kontrolldruck erreicht werden.

Deshalb werden die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter als zuständige Arbeitsschutzbehörden bis Ende des Jahres und auch in Zukunft besondere Betriebsbesichtigungen zur Ermittlung der Arbeitsbedingungen von Werkvertragsarbeitnehmerinnen/und -arbeitnehmern durchführen. Damit wird auch der Landtagsentschließung (LT-Drs. 17/464) Rechnung getragen. Es werden wesentliche Bestimmungen des Arbeitszeitrechts und der allgemeinen Arbeitsschutzbedingungen erfasst und ein Vergleich zwischen Werkvertragsbeschäftigten und Stammbesetzungsmitgliedern vorgenommen. Nach der anschließenden Auswertung wird die weitere Vorgehensweise festgelegt. Unabhängig davon wird die Gewerbeaufsicht anlassbezogen, z.B. bei Beschwerden, tätig.

Unabdingbar ist es, dass auch die Kontrollen der Zollbehörden (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung ausgeweitet werden. Hier ist der Bund aufgefordert, einen besonderen Schwerpunkt zu bilden und dafür die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen bei den Zollämtern zu schaffen.

Einige Medienberichte in den vergangenen Wochen haben den Eindruck vermittelt, dass sich im Bereich der Unterbringung von Werkvertragsbeschäftigten keine nachhaltigen Verbesserungen ergeben hätten. Dieser Eindruck trifft jedoch nach Einschätzung der Arbeitsgruppe nicht zu, wenngleich nach wie vor in sehr vielen Unterkünften deutlich mehr Menschen untergebracht sind, als dies bei einer „normalen“ Wohnsituation der Fall wäre. Die Situation zum Thema Unterbringung stellt sich wie folgt dar: Sofern Hinweise vorliegen, dass unzuträgliche Wohnbedingungen vorliegen sollen, gehen die zuständigen Bauaufsichtsbehörden diesen nach. Feststellungen vor Ort ergeben dann gegebenenfalls, dass die vorgefundene Nutzung der Wohnung zu beanstanden oder zu untersagen ist.

Zwar ist festzustellen, dass keine Bauaufsichtsbehörde in irgendeinem Überwachungsbereich lückenlose Kontrollen durchführen kann und damit auf Hinweise von außen angewiesen ist. Verstöße gegen die Erlassregelungen können

also niemals ganz ausgeschlossen werden. Andererseits wird hier davon ausgegangen, dass gerade aufgrund der Erlassregelungen und der deutlich zugenommenen Sensibilität in der Bevölkerung drastische Verstöße eher gemeldet werden als dies noch zu Zeiten der alten Landesregierung der Fall war. Vor allem aber können die Bauaufsichtsbehörden heute bei Verstößen viel niedrigschwelliger eingreifen. Dies wird erleichtert durch die nunmehr vorhandenen, klaren Regelungen. Nach dem derzeitigen hiesigen Erkenntnisstand liegen weder Vollzugsdefizite bei den unteren Bauaufsichtsbehörden vor, noch gibt es Hinweise darauf, dass der im Runderlass festgesetzte Mindeststandard von Wohnunterkünften regelmäßig nicht eingehalten würde. Dennoch sind weitere Versuche, die Standards zur Gewinnmaximierung zu unterlaufen, selbstverständlich nicht auszuschließen – im Gegenteil, sie sind sogar zu erwarten. Daher gilt gerade auf diesem Feld, dass der Kontrolldruck (hier: der Bauaufsichtsbehörden) nicht nachlassen darf. Auch anlassunabhängige Kontrollen müssen weiterhin durchgeführt werden.

Ergänzend müssen Aspekte des Tier- und Verbraucherschutzes im Blick behalten werden: Auf der jüngsten Agrarministerkonferenz hat sich Niedersachsen erfolgreich dafür eingesetzt, eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern einzurichten, um Tiertransporte quer durch die Republik besser zu überwachen und Kontrollen abzustimmen. Künftig soll es durch die Einrichtung einer anonymen Meldestelle im Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) Personen ermöglicht werden, auch ohne Nennung ihres Namens oder ihrer persönlichen Daten, Informationen zu Unregelmäßigkeiten, zu Verstößen oder zu Missständen in den Bereichen Verbraucherschutz und Tierschutz einzurichten. Hierdurch sollen die Personen geschützt werden, die bei fehlender Anonymität den Verlust ihres Arbeitsplatzes oder andere Repressalien zu befürchten hätten. Auch wenn diese anonyme Meldestelle nicht explizit für den Bereich „Bekämpfung des Missbrauchs von Werkverträgen“ eingerichtet wird, können dadurch doch ggf. wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, die an die entsprechenden Stellen weitergegeben werden.

Vor dem Hintergrund der weiterhin vorhandenen Gefahr des systematischen Missbrauchs von Werkverträgen wird die niedersächsische Landesregierung die Situation weiterhin mit höchster Aufmerksamkeit verfolgen. Insbesondere sollen künftig das Beratungsangebot ausgeweitet und die Kontrolldichte erhöht werden. Gleichzeitig wird laufend überprüft, ob ergänzende gesetzliche Regelungen auf Bundes- oder Landesebene bzw. ergänzende Regelungen auf dem Erlasswege erforderlich sind, um den Missbrauch von Werkverträgen weiterhin wirkungsvoll bekämpfen zu können – dies auch vor dem Hintergrund möglicher neuer Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung. Mit der stetigen Beobachtung der Situation – ausdrücklich branchenübergreifend – wird auch künftig der interministerielle Arbeitskreis beauftragt. Er wird der Landesregierung in regelmäßigen Abständen berichten.