



Soziales Dumping

Zur Situation mittel- und osteuropäischer Werkvertragsarbeitnehmer in deutschen Fleischbetrieben

von Markus Dieterich

Die seit Jahren anhaltende schwierige Absatzsituation führt in deutschen Fleischbetrieben verstärkt zu Strategien der Kostensenkung. Unter anderem werden Standardtätigkeiten ausgelagert und an Fremdfirmen aus Mittel- und Osteuropa übergeben. Dumpingangebote unter Missachtung der Arbeitnehmerrechte der Werkvertragsnehmer verschärfen den Verdrängungswettbewerb. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) fordert die Politik daher auf, Maßnahmen zum Arbeitnehmerschutz zu ergreifen. Nicht zuletzt sind geordnete Arbeitsverhältnisse eine wesentliche Voraussetzung für Sorgfalt und Qualität bei der Erzeugung von Fleischwaren.

Die deutsche Fleischwirtschaft befindet sich seit Jahren in einer wirtschaftlich schwierigen Situation. Es wird mehr Rind- und Schweinefleisch erzeugt, als die Haushalte verzehren können – oder wollen. Schuld an diesem Angebotsüberhang sind nicht nur die in der Vergangenheit aufgebauten Überkapazitäten, sondern auch eine zurückhaltende Verbrauchernachfrage, und zwar auch bei vielen, die in der Vergangenheit gerne in eine Bockwurst bitten oder mit Vergnügen ein saftiges Steak grillten.

Nicht zuletzt haben die immer wiederkehrenden Skandale wie Dioxin im Hühnerfleisch, Nitrofen im Putenfleisch, mit Hormonen illegal gemästete Tiere, Schweinepest, aber allen voran der Rinderwahnsinn BSE dafür gesorgt, dass vielen der Appetit auf Fleisch vergangen ist.

Auslagerung der Produktion

Viele Fleischbetriebe haben in letzter Zeit versucht, auf die Verunsicherung beim Verbraucher zu reagieren und erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Produkt Fleisch sicherer zu machen. So haben sich Landwirtschaft, Schlachthöfe, Fleischverarbeiter und Handel ein neues Qualitätssystem, das QS-System, verordnet, mit dem erstmals versucht wird, über die ganze Produktionskette hinweg einheitliche Kriterien durchzusetzen und künftig den Weg des Fleisches vom Hof bis zur Theke transparenter zu machen.

Gleichwohl gilt für die Fleischbranche nach wie vor: Die dominanten Wettbewerbsparameter bleiben Preis und Kostensenkung. Immer mehr Betriebe reagieren daher auf den verschärften Preiswettbewerb und auf die ebenfalls bestehenden Auslastungsprobleme mit einer Trennung von Standardtätigkeiten. Für die Durchführung dieser ausgelagerten Tätigkeiten werden Fremdfirmen unter Vertrag genommen. Es handelt sich dabei überwiegend um Dienstleistungsunternehmen aus Mittel- und Osteuropa, die mit den großen Fleischbetrieben kooperieren. Grundlage für diese „Kooperation“ sind zwischenstaatliche Regierungsabkommen über die Beschäftigung osteuropäischer Arbeitnehmer zur Durchführung von Werkverträgen. Schätzungen zufolge arbeiten zur Zeit rund 5.000 Werkvertragsarbeitnehmer in deutschen Fleischbetrieben.

Die Kooperation der deutschen Fleischbetriebe mit osteuropäischen Subunternehmen führte zu zahlreichen Kündigungen der bis dato bestehenden Verträge mit deutschen Subunternehmen. Weitere Auslagerungen von Tätigkeiten im Schlacht- und Zerlegebereich folgten. Sie zogen die Entlassung von Stammarbeitskräften nach sich. Durch diese neuen Formen der „Kooperation“ lege, so ein einheimischer Subunternehmer in der Neuen Osnabrücker Zeitung vom 17. Februar 2003, „ein Schlachthof im Durchschnitt pro geschlachtetem Schwein nur halb so viel auf den Tisch wie für deutsche Lohnunternehmer“. Zu diesen Kostenvorteilen tragen nicht nur Einsparungen bei den Steuern und den Sozial-

versicherungsbeiträgen bei. Vielerorts verschaffen sich die osteuropäischen Subunternehmen Kostenvorteile durch illegale Praktiken und sonstige vertragswidrige Handlungen.

Zweifelhafte Anwerbepraktiken

Ziel der bereits erwähnten Regierungsabkommen ist unter anderem die Heranführung der osteuropäischen Unternehmen an westeuropäische Produktionsstandards und die Minimierung von illegaler Migration sowie die Förderung der Kaufkraft osteuropäischer Haushalte. Diese Ziele werden jedoch in der Praxis massiv unterlaufen. Genutzt wird fast ausschließlich die persönliche Arbeitskraft der entsandten Arbeitnehmer.

Zu Verstößen und einer Konterkarierung der Ziele der Regierungsabkommen kommt es schon bei der Rekrutierung der für die Entsendung vorgesehenen Arbeitnehmer. In der Regel werden Firmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern erst zum Zwecke der Entsendung von Arbeitskräften gegründet. Eine übliche Betriebsorganisation, die sowohl von der materiellen (Maschinen, Arbeitsgegenstände etc.) als auch personellen Ausstattung in der Lage ist, die im Rahmen eines Werkvertrages geschuldete Leistung selbständig zu planen, eigenverantwortlich durchzuführen und zu überwachen, existiert oftmals nicht. Dies belegen Recherchen in den Entsendeländern und Zeugenaussagen von Werkvertragsarbeitnehmern. Die beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer gehören nicht zum Stammpersonal dieser Entsendefirmen (besser „Briefkastenfirmen“). Von einer Fortführung des Arbeitsverhältnisses und Wiedereingliederung der entsandten Arbeitnehmer nach ihrer Rückkehr in das Heimatland kann nicht die Rede sein (worauf das Prinzip der befristeten Entsendung dem Grunde nach beruht).

Die Werkvertragsarbeitnehmer haben sich auf Zeitungsannoncen hin bei den Werkvertragsfirmen beworben; einige waren arbeitslos, andere hatten ein festes Beschäftigungsverhältnis gekündigt. Für die Seriosität der Werkvertragsfirmen als auch für das Vorhandensein entsprechender Qualifikationen und Kenntnisse, zum Beispiel über die Schlachttechnik, Hygienebestimmungen etc., verbürgen sich die einschlägigen Behörden der Entsendeländer. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob die Bewerber stets nach objektiven Kriterien von den Anwerbern ausgewählt werden. Zumindest mangelt es an Transparenz. Auch ein Gegencheck durch einheimische Behörden findet nicht statt. Darüber hinaus sprechen befragte Werkvertragsarbeitnehmer übereinstimmend von einer „Einstellungsprämie“. So sei eine vom Anwerber geforderte „Bearbeitungsgebühr“ in Höhe von 800 Euro in der Fleischbranche nicht unüblich.

Zur Strategie der Entsendefirmen gehört auch, dass die angeworbenen Arbeitskräfte über ihre Rechte und Ansprüche in Unkenntnis gelassen werden. Über wichtige Regelungen, zum Beispiel im Rahmen des Aufenthalts- oder des Arbeitsrechts, waren die Arbeitnehmer ebenso wenig im Bilde wie über Regelungen der Versicherung und der Versteuerung des Einkommens.

Den Arbeitnehmern werden vor Antritt der Entsendung Unterschriften auf Lohn- und Abrechnungsunterlagen abverlangt, die sie aufgrund fehlender Deutschkenntnisse nicht prüfen können. Nach Berichten der Kontrollbehörden und der Betroffenen ist es auch üblich, dass die Werkvertragsarbeitnehmer zu Blanko-Unterschriften bei den Bögen über die Arbeitszeiten, Lohnlisten oder für sonstige Dokumente gezwungen werden. „Wiederholt berichteten Werkvertragsarbeitnehmer, dass sie eine Blanko-Unterschrift unter Lohnlisten leisten mussten und keine Lohnabrechnungen erhielten. Für den Fall von Kontrollen wurden sie darauf aufmerksam gemacht, dass sie den im Arbeitsvertrag genannten Lohn als Verdienst angeben sollten, da sie sonst ihre Arbeitserlaubnis verlieren würden, verhaftet und ausgewiesen werden“, so heißt es bereits 1996 in einem Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern. Und weiter: „Nach wie vor besteht bei Werkvertragsfirmen aus mittel- und osteuropäischen Staaten jedoch der Verdacht, dass sie ihre Pflicht, die deutschen Lohnbedingungen zu erfüllen, nicht immer einhalten. Verwertbare Unterlagen sind nur selten in Deutschland auffindbar. Daher bestehen große Manipulationsmöglichkeiten. Unterlagen, die später von den Unternehmen vorgelegt werden, wirken vielfach bearbeitet und lassen sichere Rückschlüsse nicht mehr zu.“

Hier wird von offizieller Seite darauf hingewiesen, welche Hindernisse bestehen, um im Wege der amtlichen Kontrolle Erfolge zu erzielen. Dies wird weiter unten noch näher erläutert. Es wird aber – ungewollt – noch auf ein weiteres Problem hingewiesen. Arbeitnehmer, die unter anderem einen vorenthaltenen Lohn geltend machen wollen, geraten oftmals in Beweisnot, da die „offiziellen“ Dokumente von der tatsächlichen Situation abweichen und nach Papierlage aufgrund der Manipulationen scheinbar alles in Ordnung ist.

Die Gesetzeslage ist eindeutig: Werkvertragsarbeitnehmer sind zu Arbeitsbedingungen wie einheimische Arbeitnehmer mit vergleichbarer Tätigkeit zu beschäftigen. Insbesondere dürfen ihnen im Zusammenhang mit der auswärtigen Beschäftigung keine zusätzlichen Kosten, zum Beispiel für die Unterkunft, entstehen. Kontrollaktionen der Arbeits- und Zollämter, aber auch Aussagen von Betroffenen zeigen, dass es hier zu zahlreichen Verstößen kommt. So werden den entsandten Arbeitnehmern Kosten für die Verpflegung, Unterkunft,

Strom, Abfall etc. vom Lohn abgezogen. Auch Fälle von willkürlichen Lohnabzügen zur Disziplinierung sind gängige Praxis. In der Regel erhalten die Werkvertragsarbeitnehmer rund ein Drittel weniger als es die Rechtslage vorschreibt und den Arbeitnehmern bei der Anwerbung in Aussicht gestellt wurde.

Nicht selten werden den Werkvertragsarbeitnehmern unentgeltliche Überstunden abverlangt. Zwölf bis vierzehn Stunden täglich sind dabei keine Ausnahme. Es soll hierbei nicht unerwähnt bleiben, dass dies zusammen mit dem hohen Arbeitstempo die Gefahr von Arbeitsunfällen erhöht und die Motivation zur Einhaltung von Vorschriften unterläuft.

Ohne Rechte

Insgesamt basiert die Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern auf einem repressiven System der Einschüchterung und des Zwangs. Entsandte Arbeitnehmer werden in den Betrieben sorgfältig abgeschottet, um eine Kontaktaufnahme mit Gewerkschaftsvertretern, Betriebsräten etc. zu unterbinden. Im Falle einer Kontaktaufnahme oder vorgetragenen Kritik werden die Arbeitnehmer von ihren Arbeitgebern oftmals in die Heimat zurückgeschickt. Aussagen befragter Werkvertragsarbeitnehmer bestätigen Fälle, in denen Betroffene zur Ausreise gezwungen waren, die nichts weiter gemacht hatten als auf die Einhaltung arbeitsvertraglicher Regelungen zu bestehen.

Im Falle einer Kündigung (in der Regel fristlos und ohne schriftliche Begründung) und der Meldung der Arbeitsvertragsauflösung bei der Ausländerbehörde verliert der Werkvertragsarbeitnehmer sein Aufenthaltsrecht und muss in das Heimatland zurück. Dies ist ein „willkommenes“ System, um unbequeme Mitarbeiter loszuwerden. Arbeitsunfähigkeit nach Arbeitsunfall oder Erkrankung führt in der Regel gleichfalls zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses und zur Ausreise.

Das Werkvertragssystem enthält kein Instrument, das dem Werkvertragsarbeitnehmer helfen würde, seine Rechte wahrzunehmen. Klagen vor deutschen Arbeitsgerichten scheitern regelmäßig, weil sich die Gerichte für nicht zuständig erklären und auf die Klagemöglichkeit im Heimatland hinweisen.

Verdrängungswettbewerb

Die Missbräuche und Gesetzesverstöße führen zu Kostenvorteilen sowohl für die Entsendefirma als auch für den Auftrag gebenden Fleischbetrieb. Dies hatte in der Vergangenheit zur massiven Verdrängung von Stammarbeitskräften in der Branche geführt, mit all den nega-

tiven Folgen wie beispielsweise Belastung der Sozialversicherungskasse und der öffentlichen Haushalte.

Unfairer Wettbewerb und ruinöse Konkurrenz im Zusammenhang mit dieser illegalen Bereicherung und Ausbeutung werden den Druck auf bisher seriös arbeitende Betriebe erhöhen, so dass diese sich veranlasst sehen, gleichfalls durch fragwürdige Beschäftigungspraktiken, den enormen Konkurrenzdruck aufzufangen, wenn sie sich nicht der Gefahr aussetzen wollen, als Marktteilnehmer auszuscheiden.

Arbeitsschutz schützt Qualität

Dem Verbraucher- und Landwirtschaftsministerium ist vorbehaltlos zuzustimmen, wenn es im agrarpolitischen Bericht von 2002 am Begriff Qualität festhält: „Es ist festzustellen, dass neben der Produktqualität zunehmend auch die Prozessqualität der Lebensmittel die Beachtung der Verbraucher und damit auch das nötige politische Gewicht gewinnt.“ Gleichwohl greift der Bericht zu kurz, wenn er bei der Begriffsbestimmung konstatiert: „Mit einer erheblichen Beeinträchtigung des Verbrauchervertrauens ist zu rechnen, wenn der Verbraucher den Verdacht hegen muss, ein Produkt wurde unter Inkaufnahme von unakzeptabler Schädigung der Umwelt oder unfairer Behandlung der Nutztiere hergestellt.“

Es ist neben der Tierhaltung und des Umweltschutzes auch entscheidend, unter welchen sozialen und arbeitsrechtlichen Bedingungen das Produkt hergestellt wird. Eine noch so gute Vorschrift, ein noch so subtiles Qualitätsmanagement wird scheitern müssen, wenn es den Beschäftigten aufgrund fehlender Motivation und Kenntnisse am entsprechenden Willen und an der Einsicht zur Umsetzung dieser Vorschriften fehlt. Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen sind daher im Fleisch- wie im gesamten Lebensmittelsektor identisch.

Hilft mehr amtliche Kontrolle?

Die zuständigen Stellen der Bundesregierung verweisen gerne auf die Verschärfung der Kontrollen der Tätigkeiten der Werkvertragsunternehmen, um die Gefahr von vertragswidrigem Verhalten zu bändigen. Dieses Instrument hilft jedoch nicht wirklich weiter. Auch bei erhöhtem finanziellen und personellen Aufwand bleibt die Reichweite der Außenprüfungen beschränkt. Eine flächendeckende, lückenlose Kontrolle ist nicht möglich. Es bleibt also offen, wie soziale und tarifliche Standards in den nicht von den Kontrollen erfassten Arbeitsverhältnissen durchgesetzt und gewährleistet werden können.

Aufgrund der manipulierten Dokumente und der geringen Aussagebereitschaft der Betroffenen ist die Beweisführung zur Aufdeckung von vertragswidrigem Verhalten durch die Werkvertragsfirmen zeitintensiv und mit enormen Aufwand verbunden. Die Kontrollbehörden verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die drohenden Schadensersatzforderungen, wenn sich Vorwürfe von vertragswidrigem Verhalten im Nachhinein als nicht haltbar erweisen. Dies alles führt dazu, dass Verstöße in der Regel mit Bußgeldzahlungen enden. Ob das erhobene Bußgeld in einem Verhältnis zu den realisierten Gewinnen steht, bleibt dahingestellt.

Keine Ordnungswidrigkeit oder Straftat liegt bei einer untertariflichen Entlohnung der Arbeitnehmer vor. Das heißt, bei Verstößen gegen die Werkvertragsabkommen führt dies maximal zum Ausschluss der Durchführung eines Werkvertrages für eine Firma. Da die betroffenen Subunternehmer in der Regel im Besitz mehrerer Firmen sind, bedeutet der Ausschluss einer Firma zur Durchführung von Werkverträgen keine wirkliche Strafe.

Sanktionen treffen die Arbeitnehmer ungleich härter. Sie verlieren bei Verstößen ihre Arbeitserlaubnis und müssen ausreisen.

Forderungen

Aus Sicht der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) sind folgende Maßnahmen möglich und auch notwendig:

- Information und Beratung von Arbeitnehmern, die – auf welcher Vertragsgrundlage auch immer – in einem anderen Land einer zeitlich befristeten Tätigkeit nachgehen. Voraussetzung für die Beratung ist ein Vertrauensverhältnis und die Ansprache in der Muttersprache. Die Berater müssen der Schweigepflicht unterliegen. Die Finanzierung dieser Beratungsstellen könnte über die Einnahmen aus den Gebühren für die Erteilung der Arbeitserlaubnis für Werkvertragsarbeitnehmer erfolgen. Ein Teil könnte über die Abschöpfung unrechtmäßig erworbener Gewinne von Werkvertragsfirmen finanziert werden.
- Deutsche Gerichte müssen über die Einhaltung der Werkverträge befinden. Die Erfahrung zeigt, dass die

Arbeitnehmer unter bestimmten Voraussetzungen (zum Beispiel vorenthaltener Lohn, Kündigung nach einem Unfall oder sonstigen groben Vertragsbrüchen) bereit sind, sich zu wehren. Gleichzeitig legt der Gesetzgeber Wert darauf, dass Werkvertragsarbeitnehmer weitgehend unter deutschen Bedingungen arbeiten. Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, rechtlich die Voraussetzung zu schaffen, dass die Zuständigkeit deutscher Gerichte bei Verstößen im Zusammenhang mit Werkvertragsarbeit gewährleistet ist.

- Durchgriffshaftung für die Auftraggeber, um diese für vertragswidrige Handlungen der Subunternehmen haftbar machen zu können.
- Quotierung der Werkvertragsfirmen, damit die Zahl der entsandten Arbeitnehmer nicht einen bestimmten Prozentsatz der Stammebelegschaft des auftraggebenden Betriebes übersteigt.
- Einschränkung des Zwischenschaltens weiterer Subunternehmer und entsprechende Überarbeitung der Regierungsvereinbarung. Die Fleischbetriebe in den Entsendeländern sollten direkt die Möglichkeit erhalten, in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern der beiden Austauschstaaten Arbeitnehmer in deutsche Betriebe zu entsenden.

Die Bemühungen des Wirtschaftsministers, alles daran zu setzen, um Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sind zu unterstützen. Über ein branchenbezogenes Qualifikationsprogramm könnten arbeitslose Jugendliche für die Schlacht- und Zerlegetätigkeit umgeschult werden. Dänemark hat solch einen Weg schon lange beschritten und damit gute Erfahrungen gemacht.

Autor

Markus Dieterich, Referatsleiter in der Hauptverwaltung der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) in Hamburg.

NGG
Haubachstraße 76
22765 Hamburg
E-Mail: markus.dieterich@ngg.net
www.ngg.net

