

Der Minister

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/6590

A01

Datum: 14. März 2022

Seite 1 von 2

Aktenzeichen III A 3
bei Antwort bitte angeben

Telefon 0211 855-

Telefax 0211 855-

für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

**Ergänzender Bericht zum Bericht „Erfolgte eine behördliche
Bevorzugung von Tönnies?“ (Vorlage 17/6493)**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

im Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales soll am 16.03.2022 mein Bericht zu einer angeblichen Bevorzugung der Firma Tönnies bzgl. des Umgangs mit nur schwach positiven PCR-Testungen (Ct-Wert über 30) diskutiert werden. Dass die in den Medien kritisierte und von den Fraktionen von SPD und Grünen hinterfragte Vorgehensweise infektiologisch gerechtfertigt war und keinesfalls eine unzulässige Bevorzugung der Firma Tönnies darstellte, habe ich mit meinem Bericht vom 24.02.2022 bereits dargestellt.

Für die anstehende Ausschussberatung möchte ich ergänzend mit dem beigefügten Bericht verdeutlichen, dass es sehr wohl aufgrund der Aktivitäten meines Ministeriums in den Monaten der Pandemie eine Bevorzugung der besonders infektionsrelevanten Fleischbranche und auch des Unternehmens Tönnies gab. Abweichend von allen anderen Bundesländern haben wir mit dezidierten rechtlichen Regelungen sowie mit einem intensiven Kontrollkonzept des staatlichen Arbeitsschutzes vieles getan, um erneute Infektionsausbrüche in diesem Bereich

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 855-5
Telefax 0211 855-3683
poststelle@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linie 709
Haltestelle: Stadttor
Rheinbahn Linien 708, 732
Haltestelle: Polizeipräsidium

möglichst zu vermeiden. Aufgrund der Vorgaben meines Ministeriums und der Größe und Risikoeinstufung der Firma Tönnies gab es im Ergebnis vermutlich bundesweit kein Unternehmen, das in der Pandemie intensiver vom Arbeitsschutz kontrolliert wurde.

Bei der Umsetzung der Regelungen, die von den betroffenen Unternehmen zum Teil deutlich kritisiert und auch gerichtlich angegriffen wurden, haben wir vielen Beschäftigten der nordrhein-westfälischen Arbeitsschutzverwaltung einen hohen Einsatz in einem sehr schwierigen Kontrollbereich abverlangen müssen. Dass uns die Vermeidung weiterer Ausbruchsgeschehen weitgehend gelungen ist, ist gerade auch dem Engagement dieser Beschäftigten und auch der konsequenten Vorgehensweise der jeweils zuständigen Gesundheitsämter zu verdanken. Angesichts ihres Einsatzes müssen die Beschäftigten in den zuständigen Behörden die einseitige Berichterstattung über eine angebliche Bevorzugung der Betriebe als irritierend empfunden haben. Die Kolleginnen und Kollegen im Arbeitsschutz und den Gesundheitsämtern verdienen gerade nach den herausfordernden zwei Pandemie Jahren eine wertschätzende und objektive Wahrnehmung ihrer Tätigkeit.

Mit freundlichen Grüßen



(Karl-Josef Laumann)

Anlage

Bericht

für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landtags Nordrhein-Westfalen

„Spezialfall Fleischindustrie/Tönnies? Umgang mit einer besonders risikointensiven Branche während der Coronapandemie in NRW“

Seit den großen Infektionsausbrüchen in nordrhein-westfälischen Unternehmen der Fleischindustrie in der frühen Phase der Coronapandemie (Frühsommer 2020) hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) auf die besonderen Risiken dieser Branche, die sich sowohl aus den konkreten Produktionsbedingungen (Raumlufte, Arbeitsabstände, aerosolintensive Tätigkeiten etc.) als auch den Beschäftigtenstrukturen und der Unterbringungssituation der Beschäftigten ergeben, durch besondere Regelungen und eine sehr intensive und konsequente Aufsichtstätigkeit reagiert. Damit wurde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Branche eine hohe Versorgungsrelevanz und eine erhebliche Bedeutung für die Produktionsketten in der Landwirtschaft hat und damit dem Infektionsschutz zur Vermeidung weiterer Betriebsschließungen eine besondere Bedeutung zukommt. Im Rahmen der besonderen NRW-Strategie wurden fast durchweg Regelungen getroffen, die über allgemeine Regelungen hinausgingen und bundesweit einmalig waren oder Vorbildcharakter hatten. Eine Kontrollintensität, wie sie auf Anordnung des MAGS in dieser Branche in den relevanten Monaten der Pandemie umgesetzt wurde, ist aus keinem anderen Bundesland bekannt.

Im Einzelnen setzte sich die Strategie insbesondere aus folgenden Bestandteilen zusammen:

1.) Spezialregelungen im Verordnungswege/Test- und Meldestruktur

Unmittelbar nach den großen Ausbrüchen in 2020 hat das MAGS zunächst per Allgemeinverfügung des Landes (ab 26. Juni 2020) und nachfolgend (ab Januar 2021) in einer gesonderten Coronafleischwirtschaftsverordnung eine Test- und Meldeverpflichtung für größere Betriebe der Fleischindustrie vorgeschrieben. Je nach Größe und Infektionssituation mussten seit Juli 2020 Beschäftigte in den besonders infektionsrelevanten Produktionsbereichen ein- bis zweimal wöchentlich getestet werden, um auf mögliche Infektionseinträge umgehend reagieren zu können. Die Durchführung und Ergebnisse der Testungen mussten zentral wöchentlich an das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung gemeldet werden, so dass das MAGS immer über einen aktuellen Überblick über das Infektionsgeschehen verfügte. Die Wirksamkeit der Reihentestungen zeigte sich nicht nur in der weitgehend erfolgreichen Vermeidung weiterer Ausbruchsgeschehen, sondern auch in einer mit längerem Verlauf stets unterdurchschnittlichen Positivquote bei den Testungen. Die Testungen wurden stets auf Kosten der Unternehmen durchgeführt. Dennoch fand das Verfahren nach anfänglicher – auch gerichtlicher – Gegenwehr mehr und mehr Akzeptanz bei den Unternehmen.

Besonderes Augenmerk wurde bei den Testungen immer auch auf Urlaubsrückkehrer gelegt. Dies hat NRW – ebenfalls als bundesweite Spezialregelung – im Rahmen einer Testpflicht für Urlaubsrückkehrer auf andere Branchen ausgeweitet. Letztlich waren die NRW-Regelungen für die Fleischindustrie, die auch von einigen anderen Ländern adaptiert wurden, ein Vorläufer der späteren bundesweiten 3-G-Regelung.

Mit Einführung der bundesweiten 3-G-Regelung hatte die eigene NRW-Testpflicht keinen zusätzlichen Regelungsgehalt mehr; das MAGS hat die Meldeverpflichtung (jetzt verankert in der Test- und Quarantäneverordnung NRW) aber bewusst beibehalten.

Zudem wurde aufgrund der veränderten Risikoeinschätzung zur Infektionsübertragung durch immunisierte Personen ab dem 1. Januar 2022 auch eine wöchentliche Testpflicht für immunisierte Personen eingeführt, um auch Infektionseinträge durch diese Personen möglichst zu minimieren.

Hintergrund war unter anderem die Tatsache, dass trotz zum Teil erheblicher Bemühungen der Betriebe um eine möglichst umfassende Impfung der Beschäftigten

die Vorbehalte gegen die Impfung in einigen Beschäftigtengruppen nicht abgebaut werden konnten und die Impfquoten daher unterdurchschnittlich blieben.

Auch die Testpflicht für immunisierte Beschäftigte, die bis Ende Februar beibehalten wurde, war bundesweit einmalig. (Nur durch diese zum 1. Januar 2022 eingeführt Testpflicht konnten die in der Berichterstattung des WDR zu den Bezugsberichten problematisierten Fälle symptomloser immunisierter Personen mit einem CT-Wert über 30 überhaupt auffallen. In allen anderen Bundesländern wären diese Personen einfach unerkannt weiter arbeiten gegangen – so wie viele deutlich infektiösere immunisierte Personen auch. Nur die NRW-Testpflicht hat diese Infektionen überhaupt „aufgedeckt“.)

Aktuell besteht weiterhin die besondere Meldepflicht für die Unternehmen der Fleischwirtschaft nach § 11 Test- und Quarantäneverordnung NRW, die bis zum Ende der 3-G-Regelung auf Bundesebene beibehalten werden soll. Ob danach überhaupt noch eine Rechtsgrundlage im IfSG für eine Fortsetzung einer Testpflicht für die Fleischindustrie gegeben ist, bleibt abzuwarten.

2.) Spezielle Regelungen im Verwaltungsvollzug

Das MAGS hat zudem die Arbeitsschutzbehörden gezielt und landesweit einheitlich gesteuert eingesetzt, um den Infektionsschutz in den besonders riskanten Betrieben aktiv, intensiv und konsequent zu kontrollieren. Um den Arbeitsschutzbehörden hierzu auch die erforderlichen Kompetenzen zu verleihen, wurde auf Anregung des MAGS eine entsprechende Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden auch im Infektionsschutz- und Befugnisgesetz NRW (aktuell § 6 Absatz 4) verankert. Auch diese Zuständigkeitsänderung zur Stärkung des Infektionsschutzes in den Betrieben während der Pandemie haben inzwischen einige andere Bundesländer ebenfalls übernommen.

Das MAGS hat durch zentrale Vorgaben die Kontrolldichte der Betriebe in der Fleischindustrie abhängig von der Größe zentral vorgegeben. Im Zeitraum vom 20. Juli 2020 bis zum 16. Dezember 2020 wurden Betriebe mit mehr als 2.000 Beschäftigten in der Produktion durch mindestens zwei Aufsichtsbeamte des Arbeitsschutzes

permanent überwacht. Betriebe mit mehr als 500 und weniger als 2.000 Beschäftigten mit mindestens einem Aufsichtsbeamten und Betriebe mit mehr als 100 und weniger als 500 Beschäftigten je angefangenen 100 Beschäftigten wurden mit jeweils einem Anteil von zwanzig Prozent der Arbeitskapazität eines Aufsichtsbeamten des Arbeitsschutzes überwacht.

Für den Zeitraum vom 16. Dezember 2020 bis 1. Oktober 2021 ist die Vorgabe zur permanenten Überwachung für Betriebe mit weniger als 1.000 Beschäftigten risikoorientiert so geändert worden, dass Betriebe mit mehr als 500 und weniger als 1.000 Beschäftigten mindestens zweimal je Monat und Betriebe mit mehr als 100 und weniger als 500 Beschäftigten mindestens einmal innerhalb von zwei Monaten durch den Arbeitsschutz überprüft werden mussten. Für Betriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten ist die permanente Überwachung durch den Arbeitsschutz bis zum 1. Oktober 2021 fortgeführt worden.

Seit dem 1. Oktober 2021 wurde die Vorgabe einer grundsätzlich permanenten Überwachung der Betriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten durch eine risikoorientierte Überwachung ersetzt. Zur Festlegung der risikoorientierten Kontrollintervalle haben die Bezirksregierungen für Betriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten ein Überwachungskonzept erstellt mit der Vorgabe, dass Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten mindestens einmal im Monat in zwei Produktionsbereichen überprüft werden müssen. Gerade bei Betrieben mit einem nach wie vor deutlich verbesserungswürdigen Arbeitsschutzsystem wurden diese Kontrollintervalle risikoorientiert teilweise deutlich verkürzt.

Der Arbeitsschutz in NRW hat daneben durch eine massive Priorisierung auch in anderen Branchen die Umsetzung infektionsschutzrechtlicher Vorgaben kontrolliert. Die Fleischindustrie hatte hier aufgrund des Risikopotentials einerseits und ihrer Versorgungsrelevanz andererseits aber konstant eine besondere Rolle.

3.) Konkrete Regelungen Unternehmen Tönnies

Das Unternehmen Tönnies verfügt am Standort Rheda-Wiedenbrück über die mit Abstand größte Produktionsstätte der Fleischindustrie in NRW. Der dortige Infektionsausbruch im Frühsommer 2020, in dessen Folge der damalige „Lockdown“

in zwei Kreisen verlängert werden musste, hat gezeigt, wie groß die infektiologische Bedeutung solcher besonders risikobehafteten Betriebsgrößen auch für das regionale Infektionsgeschehen sein kann. Zudem hatte die damals erforderliche und von den zuständigen Behörden in enger Abstimmung mit dem MAGS konsequent umgesetzte Betriebsschließung erhebliche Auswirkungen auf die Produktionsketten.

Um sowohl eine erneute Gefährdung der regionalen Gesundheit auszuschließen als auch die ohnehin im Bereich der Fleischproduktion aktuell krisenbelastete Landwirtschaft vor weiteren Produktionsausfällen möglichst zu bewahren, hat das MAGS seit dem Ausbruch intensiv das Infektionsgeschehen in dem Betrieb überwacht und in engem Austausch mit den zuständigen Behörden auch die erforderlichen Maßnahmen abgestimmt. Trotz eines konstruktiven Dialogs auch mit dem Unternehmen und trotz der eigenen Hygienekonzepte des Unternehmens, wurden zentrale Maßnahmen bewusst – oft auf ausdrückliche Weisung des MGAS – durch Ordnungsverfügung angeordnet. Die intensiven Kontrollen erfolgten im Rahmen der geschilderten Aufsichtsstrategie für die gesamte Branche.

Konkret wurde schon die Wiederaufnahme des Betriebs nach der Betriebsschließung 2020 durch eine Ordnungsverfügung der Stadt Rheda-Wiedenbrück an die Firmen der Tönnies Gruppe vom 17. Juli 2020 begleitet. Dabei ging es zunächst um Wiederaufnahme des Betriebs unter Beachtung der unter wissenschaftlicher Begleitung festgelegten besonderen Schutzmaßnahmen wie z.B. Hygienekonzept, HEPA-Filter, Reihentestung, Mindestabstände, Mund-Nasen-Schutz, Kantinenräume, Sozialräume, Wohnsituation etc. Trotz fortlaufender Kritik des Unternehmens an der verwaltungsrechtlichen Vorgehensweise mittels konkreter Ordnungsverfügung und auch entsprechender Gerichtsverfahren wurde die Vorgehensweise solange praktiziert, bis auf Bundesebene die pandemische Lage nicht verlängert wurde und aus Sicht des MAGS ein Festhalten an diesen besonderen Regelungen angesichts der bundesweit vorgegebenen „Normalisierungseinschätzung“ und fehlender besonderer Infektionssituationen vor Ort rechtlich nicht mehr vertretbar erschien. Seitdem gelten aber selbstverständlich für das Unternehmen die seit 2020 deutlich konkretisierten Anforderungen zum Infektionsschutz im Arbeitsschutzrecht und werden auch fortlaufend kontrolliert.

Im Rahmen der landesweiten Überwachungsstrategie wurden seit dem 29. Juni 2020 rund 1.456 Überwachungen durch die Arbeitsschutzdezernate der Bezirksregierung Detmold durchgeführt, zum Teil gab es hierbei mehrere Überwachungen an einem Tag. Vom 29. Juni 2020 bis zum 12. November 2021 erfolgten tägliche Überwachung der Fa. Tönnies durch die Arbeitsschutzdezernate der Bezirksregierung Detmold. Seit

November 2021 wird Tönnies in Rheda-Wiedenbrück risikoorientiert mindestens einmal wöchentlich in jeweils zwei Produktionsbereichen kontrolliert. Darüber hinaus wird die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen von 15 bis 25 Beschäftigten aus verschiedenen Produktionsbereichen einmal im Monat für den zurückliegenden Monat geprüft.

Im Rahmen der Überwachung wurden gegenüber dem Unternehmen – wie auch gegenüber anderen Unternehmen mit entsprechenden Verstößen – eine Vielzahl von Ordnungsverfügungen, Bußgeld- und Zwangsgeldverfahren durch die Arbeitsschutzverwaltung eingeleitet.

Es ist wohl auszuschließen, dass ein anderes Unternehmen in Deutschland während der Pandemie in ähnlicher Weise kontrolliert wurde. Dies ist – auch wenn leider regelmäßig Verstöße festgestellt und sanktioniert werden mussten - vor allem durch die Größe, Risikoeinstufung und Systemrelevanz des Unternehmens begründet. Das MAGS legt daher – auch im Hinblick auf laufende Gerichtsverfahren – großen Wert darauf, dass es sich daher während der gesamten Zeitdauer um eine fachliche begründete Vorgehensweise und nicht um eine unternehmensbezogene „Lex Tönnies“ gehandelt hat.