

## Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch): Abschlussbericht

Sommer, Jörn; Karb, Svenja; Bröker, Lisa-Marie; Rennert, Christian;  
Maaßen, Jens; Wiesemann, Eva; Flatters, Barbara; Perry, Sarah;  
Pommerening, Norina; Groß, Robin; Schwass, Theresa

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sommer, J., Karb, S., Bröker, L.-M., Rennert, C., Maaßen, J., Wiesemann, E., ... Schwass, T. (2024). *Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch): Abschlussbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB633). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; InterVal GmbH; IMAP GmbH; Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-95318-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 633

# Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) Abschlussbericht

Februar 2024

ISSN 0174-4992



# Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) – Abschlussbericht

INTERVAL GmbH  
Brunnenstraße 181  
10119 Berlin  
[www.interval-berlin.de](http://www.interval-berlin.de)

in Kooperation mit (Unterauftrag)

IMAP GmbH  
Gladbacher Straße 6  
40219 Düsseldorf

sowie  
Prof.in Dr. Svenja Karb  
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung  
Seckenheimer Landstraße 10  
68163 Mannheim

## **Autorinnen und Autoren**

Jörn Sommer  
Svenja Karb  
Lisa-Marie Bröker  
Christian Rennert  
Jens Maaßen  
Eva Wiesemann  
Barbara Flatters  
Sarah Perry

## **Weitere Mitarbeit**

Norina Pommerening  
Robin Groß  
Theresa Schwass

Dezember 2023

**INTERVAL**



Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Mit der Novellierung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) zum 1. Januar 2021 verfolgte der Gesetzgeber die Ziele, die Arbeitsbedingungen und den Arbeitsschutz zu verbessern, mehr Transparenz zu schaffen, die Rechtsdurchsetzung zu fördern sowie Missbrauch zu verhindern. Die Evaluation liefert zahlreiche Hinweise, dass durch die Novellierung vielfältige positive Entwicklungen in der Fleischwirtschaft angestoßen wurden. Umfang und Geschwindigkeit variieren dabei, je nachdem, welche konkreten Aspekte betrachtet werden (bspw. Arbeitszeiten, Arbeitsbelastungen, Lohn, Unfälle). Die Fleischunternehmen übernahmen fast alle ehemals Fremdbeschäftigten im Kernbereich, indem sie mit ihnen Arbeitsverträge schlossen.

Die Handwerksausnahme ist aus Sicht der Evaluation begründet. Fremdpersonal spielte im Handwerk kaum eine Rolle und die Arbeitsbedingungen zeigten dort weniger Handlungsbedarf. Bei Handwerksunternehmen stößt die Regelung auf Akzeptanz.

Leiharbeit wird in der Fleischwirtschaft nur noch in geringem Umfang eingesetzt. Die Möglichkeit, die Ausnahmeregelung für die Leiharbeit zu nutzen, ist vor allem für kleinere verarbeitende Industrieunternehmen von Bedeutung, um Produktionsspitzen aufzufangen. Die Tarifbindung als Bedingung für den Einsatz von Leiharbeit dürfte dazu führen, dass Leiharbeiter\*innen keine schlechteren Arbeitsbedingungen als Stammbeschäftigte haben. Die Evaluation empfiehlt daher, die Ausnahme zur Leiharbeit in der Fleischverarbeitung zu entfristen. Bislang geltende Regelungen zu Quote, Einsatzdauer und Tarifverträgen sollten beibehalten werden.

## Abstract

With the amendment of the Act on the Protection of Labour Rights in the Meat Industry (GSA Fleisch) of 1 January 2021, the government pursued the goal of improving labour conditions and occupational safety, creating more transparency, promoting legal enforcement and preventing abuse. The evaluation provides numerous indications that the amendment has triggered a variety of positive developments in the meat industry. The extent and speed of these developments vary depending on what specific aspects are considered (e.g. working hours, workloads, wages, accidents). The takeover of external staff in the core area was almost complete.

From the evaluation's point of view, the exception of the crafts sector is justified. External staff hardly played a role in the crafts sector and the working conditions there showed less need for action. The regulation meets with acceptance among craft businesses.

Labor Leasing is only used to a small extent in the meat industry. The possibility to use the derogation for Labor Leasing is particularly important for smaller processing industrial businesses in order to absorb production peaks. Collective wage agreements as a condition for the use of Labor Leasing should result in that these workers do not have worse labour conditions than permanent employees. The evaluation therefore recommends that the exemption for Labor Leasing in meat processing industries be prolonged. The current regulations on quotas, duration of deployment and collective agreements should be retained.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>10</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>12</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>13</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>15</b>
<b>1. Forschungsauftrag</b>	<b>20</b>
1.1 Hintergrund des Forschungsauftrags: § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft	20
1.2 Gegenstand der Evaluation	20
1.3 Zielsetzung der Evaluation	21
<b>2. Evaluationsdesign und Datenbasis</b>	<b>22</b>
2.1 Forschungsleitende Fragestellungen	22
2.2 Methodische Umsetzung und Datenbasis	23
2.2.1 Literatur	23
2.2.2 Amtliche Statistiken	24
2.2.3 Betriebsfallstudien	30
2.2.4 Interviews mit Stakeholdern	32
2.2.5 Interviews mit weiteren Beschäftigten (über Fallstudien hinaus)	32
2.2.6 Begleitung von Kontrollen, kommunikative Einbindung der Evaluation	33
<b>3. Beschreibung des zum 1. Januar 2021 reformierten GSA Fleisch</b>	<b>34</b>
3.1 Geschichtliche Entwicklung aus rechtlicher Perspektive	34
3.2 Zielbestimmung des GSA Fleisch, § 1	36
3.3 Geltungsbereich des GSA Fleisch, § 2	36
3.3.1 Fleischwirtschaft als Adressat, § 2 I	36
3.3.2 Rechtsprechung zu § 2 I GSA Fleisch iVm § 6 IX AEntG	37
3.3.2.1 Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 20. Mai 2021 – 4 V 33/21	38
3.3.2.2 Bundesfinanzhof, Beschluss vom 10. Februar 2022 – VII B 85/21	39
3.3.2.3 Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21	40
3.3.2.4 Finanzgericht Münster, Beschluss vom 19. Januar 2022 – 8 V 3108/21 F	41
3.3.2.5 Finanzgericht Baden-Württemberg, Beschluss v. 13. September 2022 – 11 V 1731/21, und Finanzgericht Hamburg, Gerichtsbescheid v. 12. Dezember 2022 – 4 K 17/21	42
3.3.2.6 Bundesfinanzhof, Beschluss v. 22. September 2022 – VII B 183/21	42
3.3.2.7 Stellungnahme	43
3.3.3 Ausnahmeregelung für das Fleischerhandwerk, § 2 II	44
3.4 Haftung für Sozialversicherungsbeiträge, § 3	45

3.5	Arbeitsmittel, Schutzkleidung und persönliche Schutzausrüstung, § 4	45
3.6	Berechnung und Zahlung des Arbeitsentgelts, Aufrechnungsverbot, § 5	46
3.7	Erstellen von Dokumenten, § 6	46
3.8	Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal, § 6a	48
3.8.1	Einführung	48
3.8.2	Unternehmer als alleiniger Inhaber, § 6a I S. 1	49
3.8.2.1	Unternehmer iSd § 6a	49
3.8.2.2	Alleinige Inhaberschaft	50
3.8.2.3	Übergreifende Organisation	50
3.8.2.4	Beispiele für zulässige Kooperationsverbände	52
3.8.3	Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal, § 6a II	53
3.8.4	Ausnahme vom Verbot des Fremdpersonaleinsatzes, § 6a III	55
3.8.5	Europarechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 6a GSA Fleisch – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 153/20; 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 156/20 et al.	57
3.9	Prüfung und Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung, § 6b	58
3.10	Bußgeldvorschriften, § 7	59
3.11	Evaluation, § 8	60
<b>4.</b>	<b>Branchenbild</b>	<b>61</b>
4.1	Produktion und Produzenten in der deutschen Fleischwirtschaft	61
4.1.1	Umsatz und Produktion	61
4.1.2	Marktstrukturen	64
4.1.3	Entsendung, Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung bis 2020	68
4.2	Beschäftigung in der deutschen Fleischwirtschaft	72
4.2.1	Berufsbilder und Tätigkeiten	72
4.2.2	Umfang der Beschäftigung	73
4.2.3	Umfang des Fremdpersonaleinsatzes	76
4.2.4	Soziodemographische Merkmale der Beschäftigten	78
4.3	Fremdpersonal und Herausforderungen der Migration	81
4.3.1	Migrationsbezogene Leistungen von Subunternehmen und deren Problematik	81
4.3.2	Beratungsstellen, selbstorganisierte Unterstützungsstrukturen	85
<b>5.</b>	<b>Umsetzung des GSA Fleisch</b>	<b>87</b>
5.1	Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals als eigene Arbeitnehmer*innen	87
5.1.1	Verlauf der Einstellungen	87
5.1.2	Veränderungen des Aufgabenportfolios von Unternehmen	92
5.1.3	Rolle des ehemaligen Führungspersonals der Werkvertragsunternehmen	94
5.1.4	Verstöße gegen das Verbot der Fremdbeschäftigung und die Inhaberregelung	96
5.2	Veränderungen der Werkvertragsunternehmen	99



<b>6.</b>	<b>Wirkungen der Novellierung</b>	<b>102</b>
6.1	Transparenz	102
6.2	Rechtsdurchsetzung und Kontrollen	105
6.2.1	Perspektive der Beschäftigten	105
6.2.2	Perspektive der Unternehmen	106
6.2.3	Perspektive des Trägers der gesetzlichen Unfallversicherung	107
6.2.4	Perspektive der Aufsichtsbehörden	108
6.3	Arbeitsbedingungen und Verstöße gegen Mindeststandards	114
6.3.1	Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen	114
6.3.1.1	Entlohnung unterhalb des vereinbarten Lohns bzw. unterhalb des Mindestlohns	114
6.3.1.2	Höchst Arbeitszeit und Mindestruhezeit	118
6.3.1.3	Umgang mit Krankheiten	119
6.3.1.4	Verstöße gegen Sozial- und weitere Arbeitsgesetze	121
6.3.2	Arbeitsicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallgeschehen	122
6.3.3	Arbeitsbelastungen und Berufskrankheiten	127
6.3.4	Höhe der Löhne	130
6.3.5	Fluktuation und Identifikation	135
6.4	Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen	138
6.4.1	Betriebsräte	138
6.4.2	Gewerkschaften	140
6.4.3	Arbeitgeberverbände	141
6.4.4	Tarifverträge	142
6.4.5	Nicht institutionalisierte Arbeitsbeziehungen	143
<b>7.</b>	<b>Evaluation der Handwerksausnahme</b>	<b>145</b>
7.1	Definition von Handwerk im Gesetz und aus der Sicht der Beteiligten	145
7.2	Ausgangssituation des Fleischerhandwerks	147
7.2.1	Produktion im Handwerk	147
7.2.2	Beschäftigte im Fleischerhandwerk	149
7.2.3	Von der Ausnahmeregelung betroffene Handwerksbetriebe	150
7.3	Rolle von Fremdpersonal im Handwerk	150
7.4	Arbeitsbedingungen im Handwerk	152
7.4.1	Arbeitsbedingungen vor und nach der Novellierung des GSA Fleisch	152
7.4.2	Einflussfaktoren auf Arbeitsbedingungen vor und nach der Novellierung und nicht intendierte Wirkungen der Novellierung	153
7.5	Bewertung der Abgrenzung des Handwerks und der Handwerksausnahme	155
<b>8.</b>	<b>Evaluation der Ausnahmeregelung für die Leiharbeit in der Fleischverarbeitung</b>	<b>157</b>
8.1	Umfang von Leiharbeit vor und nach der Gesetzesnovelle	157
8.2	Gründe für den weiteren Einsatz von Leiharbeit	159
8.3	Arbeitsbedingungen	162
8.4	Praktikabilität der Ausnahmeregelung für Hauptzollämter	165

8.5	Schlussfolgerungen zur Ausnahmeregelung	165
<b>9.</b>	<b>Fazit</b>	<b>167</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>177</b>
	<b>Quellen für amtliche Statistiken</b>	<b>183</b>
<b>Anhang 1</b>	<b>Ausführungen zu weiteren Statistiken</b>	<b>184</b>
<b>Anhang 2</b>	<b>Verworfenen Abschätzungen zum Umfang der Arbeitnehmerüberlassung</b>	<b>190</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der BGN-Statistik	25
Tabelle 2	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Verdienststatistiken	26
Tabelle 3	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der BA-Beschäftigtenstatistik	27
Tabelle 4	Steckbrief zu methodischen Merkmalen des Jahresberichts	28
Tabelle 5	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Handwerkszählung	29
Tabelle 6	Strukturmerkmale der umgesetzten Betriebsfallstudien	31
Tabelle 7	Entwicklung des Umsatzes im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ in den Jahren 2013 bis 2022 für Betriebe ab 20 Beschäftigten (in Mrd. Euro)	61
Tabelle 8	Verteilung der Unternehmen der deutschen Fleischwirtschaft nach Bundesländern im Jahr 2021	65
Tabelle 9	Anzahl der Beschäftigtenverhältnisse im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Betriebsgröße	74
Tabelle 10	VZÄ in der Fleischwirtschaft nach Unternehmensgröße	74
Tabelle 11	Verteilung der Beschäftigten zwischen den Wirtschaftszweigen Schlachten und Fleischverarbeitung nach Bundesländern im Jahr 2021	76
Tabelle 12	VZÄ in der Fleischwirtschaft nach Gewerbearten	77
Tabelle 13	Beschäftigungsverhältnisse im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“, Tätigkeit in der Berufsgruppe 292 „Lebensmittel- und Genussmittelherstellung“ nach Staatsangehörigkeit	80
Tabelle 14	Beruflicher Bildungsabschluss der Beschäftigten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2021	80
Tabelle 15	Allgemeiner Bildungsabschluss der Beschäftigten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2021	81
Tabelle 16	Geschlechterverteilung der Beschäftigungsverhältnisse im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Unternehmensgröße im Jahr 2021	81
Tabelle 17	Festgestellte Verstöße gegen das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes in den Jahren 2021 bis 2023	98
Tabelle 18	Anzahl der Prüfungen des Zolls nach § 2 SchwarzArbG in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2019 bis 2022	110
Tabelle 19	Prüfungsgeschehen der Außendiensttätigkeiten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachtung und Fleischverarbeitung“ der Arbeitsschutzverwaltung NRW in den Jahren 2019 bis 2021	110
Tabelle 20	Anzahl an Mindestlohnverstößen im Verhältnis zu Arbeitsgeberprüfungen in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2015 bis 2022	116
Tabelle 21	Seitens der Arbeitsschutzverwaltung NRW im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ in den Jahren 2019 bis 2021 festgestellte Mängel	124
Tabelle 22	Unfallquote in der Fleischwirtschaft nach Gewerbeart und Unternehmensgröße pro 1.000 VZÄ für die Jahre 2019 bis 2021	126

Tabelle 23	Gemeldete Berufskrankheiten in der Fleischwirtschaft pro 1.000 VZÄ nach Unternehmensgröße und Gewerbeart (kumulierte Werte für die Jahre 2016 bis 2020)	128
Tabelle 24	Unternehmen des Fleischerhandwerks nach Bundesländern im Jahr 2021	148
Tabelle 25	Anzahl Beschäftigter im Fleischerhandwerk nach verschiedenen Datenquellen	149
Tabelle 26	Anzahl gemeldeter Leiharbeiter*innen, Entleiher und Verleiher in der Fleischwirtschaft für die Jahre 2021 bis 2023	158
Tabelle 27	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Konjunkturstatistik	184
Tabelle 28	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Berufsbildungsstatistik	184
Tabelle 29	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Außenhandelsstatistik	185
Tabelle 30	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der bereichsübergreifenden Unternehmensstatistik	186
Tabelle 31	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der vierteljährlichen Handwerksberichtserstattung	187
Tabelle 32	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Sonderauswertungen der Generalzolldirektion	188
Tabelle 33	Steckbrief zu methodischen Merkmalen der erfassten Daten der Außendiensttätigkeiten der Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen	189
Tabelle 34	Berechneter Anteil an Leiharbeit anhand der bereichsübergreifenden Unternehmensstatistik	191
Tabelle 35	Bestand an Leiharbeiter*innen mit ausgeübter Tätigkeit der Lebensmittel-/Genussmittelherstellung für die Jahre 2019 bis 2021	191

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der Zahl der Betriebe nach Beschäftigtengrößenklassen zwischen 2013 und 2021	66
Abbildung 2	Zahl der Beschäftigten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Staatsangehörigkeit von 2013 bis 2020	79
Abbildung 3	Entwicklung der VZÄ in Unternehmen der Industrie/Geflügel und branchentypische Dienstleistungen zwischen 2019 und 2022	87
Abbildung 4	Verteilung des Bruttostundenlohns (ohne Sonderzahlungen) im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ in den Jahren 2018 und 2022 (Durchschnittswerte pro Dezil)	133
Abbildung 5	Entwicklung des durchschnittlichen Bruttostundenlohns (ohne Sonderzahlungen) im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ zwischen 2013 und 2021	134
Abbildung 6	Umsatz im Fleischerhandwerk für die Jahre 2013 bis 2020	148

# Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
ALFV	Verordnung über die Anzeigepflicht von Leiharbeit in der Fleischwirtschaft
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbSchKG	Arbeitsschutzkontrollgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ASV	Arbeitsschutzverwaltung
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AZ	Aktenzeichen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAP	Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGN	Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe
BKV	Berufskrankheiten-Verordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BR-Drucks.	Bundesrat Drucksache
BSA	Beratungsstelle Arbeit
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BvQ	Registerzeichen für Verfahren über einstweilige Anordnungen nach § 32 BVerfGG
BVWS	Bundesverband Deutscher Wurst- und Schinkenproduzenten
DFV	Deutscher Fleischer-Verband
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EntgTranspG	Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof

FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
GewO	Gewerbeordnung
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSA Fleisch	Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft
GZD	Generalzolldirektion
Hs.	Halbsatz
IGZ	Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V.
IT	Informationstechnik
KDA Nordkirche	Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt der Nordkirche
KG	Kommanditgesellschaft
KldB	Klassifikation der Berufe
MiLoG	Mindestlohngesetz
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NRW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZA-RR	Rechtsprechungs-Report Arbeitsrecht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OHG	offene Handelsgesellschaft
QMR	Qualitative Mind Research
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung
SGB	Sozialgesetzbuch
Taz	Die Tageszeitung
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
VGB	Verwaltungs-Berufsgenossenschaft
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WZ	Wirtschaftszweig

## Zusammenfassung

Das aus dem Jahr 2017 stammende **Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch)** wurde zum 1. Januar 2021 novelliert. Damit wurden im Wesentlichen folgende Sachverhalte neu geregelt: 1) Ein Unternehmer muss seinen Betrieb bzw. die übergreifende Organisation nun als alleiniger Inhaber führen. 2) In den Bereichen Schlachten/Zerlegen und Verarbeitung dürfen weder Werkvertragsunternehmen noch Solo-Selbstständige tätig werden. 3) Im Bereich Schlachten/Zerlegen ist seit dem 1. April 2021 Arbeitnehmerüberlassung verboten. In der Verarbeitung ist Arbeitnehmerüberlassung auf maximal acht Prozent des kalenderjährlichen Arbeitszeitvolumens und auf 100 Vollzeitäquivalente (VZÄ) begrenzt, aber erlaubt, falls ein Tarifvertrag dies regelt. 4) Für Handwerksunternehmen mit weniger als 50 tätigen Personen (inkl. Fremdpersonal, exkl. Verkauf und Auszubildende) ist der Einsatz von Fremdpersonal weiterhin möglich. 5) Die Einschränkung des Fremdpersonaleinsatzes überprüfen die Zollverwaltung und die Bundesagentur für Arbeit. 6) Die Arbeitszeit wurde durch explizite Einbeziehung der Rüst-, Wasch- und Umkleidezeit präziser definiert. Ihre elektronische und manipulationssichere Aufzeichnung ist vorgeschrieben. 7) Bußgelder sind bis zu einer Höhe von 500.000 Euro vorgesehen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die INTERVAL GmbH in Kooperation mit der IMAP GmbH und Prof.in Dr. Svenja Karb mit der **Evaluation** beauftragt. Auftrag war 1) die Untersuchung der mit der Novellierung verfolgten Ziele (besserer Arbeits-/Gesundheitsschutz, bessere Arbeitsbedingungen, mehr Transparenz und bessere Durchsetzung des Rechts bzw. die Verhinderung von Missbrauch oder nicht intendierten Nebenfolgen), 2) die Evaluation des Verbots von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung, 3) die Evaluation der Handwerksausnahme, 4) die Evaluation der Fortführungsnotwendigkeit und Anpassungsbedarfe der Ausnahme vom Verbot der Leiharbeit in der Verarbeitung. Der Methodenmix umfasste die Auswertung von Literatur und amtlichen Statistiken, 49 multiperspektivische Betriebsfallstudien, zusätzliche Interviews mit 78 Stakeholdern und 37 Beschäftigten sowie die Begleitung von Betriebskontrollen der Aufsichtsbehörden.

Innerhalb der **Rechtsprechung** ist der sachliche und persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes noch nicht abschließend geklärt, d. h., ab wann Betriebe zur Fleischwirtschaft zählen, wenn Tätigkeiten nicht am Fleisch erfolgen, sondern z. B. auch in der Verpackung, Qualitätssicherung oder Verwaltung. Zwar gehen Finanzgerichte in erster Instanz mittlerweile einhellig davon aus, dass das Überwiegensprinzip (nach dem ein Betrieb zur Fleischwirtschaft zählt, wenn er überwiegend Fleisch verarbeitet) nur bei Mischbetrieben zur Anwendung kommt. Der Bundesfinanzhof hat diese Frage jedoch bislang ausdrücklich offen gelassen. Ebenso wenig ist abschließend geklärt, ob Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung oder eine Feststellungsklage, kein Betrieb der Fleischwirtschaft zu sein, zulässig sind, wenn noch keine konkreten Prüfungsmaßnahmen durch das Hauptzollamt durchgeführt wurden. Sollte sich die Auffassung des Bundesfinanzhofs verfestigen, dass dies nicht der Fall ist, wäre die Konsequenz: Entweder die Betriebe setzen kein Fremdpersonal im Bereich des Schlachtens und der Fleischverarbeitung mehr ein, obwohl sie der Auffassung sind, nicht unter den Anwendungsbereich zu fallen. Oder sie arbeiten mit Fremdbeschäftigten mit Risiko, eine Ordnungswidrigkeit zu begehen, um sich dann nach Zustellung des Bußgeldbescheids zunächst durch einen Einspruch und dann ggf. später mit einer Anfechtungsklage gegen den Bescheid zu wehren. Die noch nicht abschließende rechtliche Klärung hat Folgen für die Verfassungsbeschwerde von Unternehmen gegen das Fremdpersonalverbot, da vor einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde grundsätzlich die Fachgerichte anzurufen sind, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und auslegungsfähige Rechtsbegriffe enthalten – wie die Fragen, was als „Betrieb der Fleischwirtschaft“ oder „Bereich der Fleischverarbeitung“ zu verstehen sei.



Die Evaluation konnte nicht feststellen, dass die Novelle des GSA Fleisch nachhaltig zu einem Rückgang der **Produktion** in der Fleischwirtschaft führt. Veränderungen von Umsatz und Produktionsvolumen sind im Untersuchungszeitraum durch Dritteinflüsse wie die Covid-19-Pandemie oder die Schweinepest überlagert. Anpassungen der Personalorganisation aufgrund der Novellierung führten jedoch bei einzelnen Unternehmen zu kurzfristigen Personalengpässen und einem temporären Produktionsrückgang.

Die Fleischwirtschaft verteilt sich ungleich auf die Bundesländer. Und handwerkliche oder industrielle Strukturen der Fleischwirtschaft haben je nach Bundesland unterschiedliche Anteile. Von daher sind die **Bundesländer** verschieden stark von der Novellierung betroffen. Innerhalb der Industrie unterschieden sich jedoch qualitativ weder der Handlungsbedarf noch die Wirkungen erkennbar zwischen den Ländern. Ebenso wenig fanden sich für die Evaluation wesentliche länderspezifische Unterschiede im Fleischerhandwerk.

Amtliche Daten und qualitative Ergebnisse zeigen, dass die **Übernahme des Fremdpersonals als eigene Arbeitnehmer\*innen** im Kernbereich annähernd vollständig erfolgte. Entsprechend veränderten sich die Betriebsgrößen. Wurde in Einzelfällen Fremdpersonal nicht übernommen, lag dies z. B. an Entscheidungen der Beschäftigten oder daran, dass Unternehmen auf die Übernahme von Führungspersonal der Subunternehmer verzichteten, bei dem problematisches Verhalten gegenüber Beschäftigten beobachtet wurde. Nur in Einzelfällen entschieden sich Unternehmen gegen die Übernahme des Personals, welches ihnen unter den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht produktiv genug erschien. Der Umfang des von branchentypischen Dienstleistern eingesetzten Fremdpersonals in der Fleischwirtschaft sank mit Inkrafttreten der Gesetzesnovelle von rund 21 Prozent aller VZÄ im Jahr 2019 auf circa fünf Prozent im Jahr 2021. Der verbleibende Anteil wird außerhalb des Kernbereichs eingesetzt, wo dies noch erlaubt ist. Verstöße gegen das Verbot von Fremdbeschäftigung betreffen seltene Einzelfälle. Insbesondere bei größeren Unternehmen war die Übernahme mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Es mussten nicht nur neue Arbeitsverträge abgeschlossen, sondern z. B. teils auch berufliche Qualifikationen überprüft werden. In vielen Fällen wurden die Personalverwaltungen mehrsprachig aufgestockt. Für die zuvor von Subunternehmen erbrachten migrationsspezifischen Leistungen für Beschäftigte (z. B. Wohnen, Transport, Behördengänge) haben die Stammunternehmen meist die Verantwortung übernommen. Teils werden dafür die Subunternehmen weiterhin einbezogen, insbesondere für die Rekrutierung in den Herkunftsländern. Unternehmen, welche Fremdpersonal übernahmen, berichten von einer gestiegenen Identifikation der ehemals Fremdbeschäftigten mit dem Arbeitgeber und von positiven Folgen, wenn sie nun kommunikativ und weisungsbefugt näher am Personal sind und zugleich die Beschäftigten flexibler einsetzen können.

Die Novellierung des GSA Fleisch hat die **Transparenz in der Fleischwirtschaft**, wer in welchem Umfang zu welchen Konditionen in einem Betrieb beschäftigt ist, sowohl für das integrierte Fremdpersonal als auch für die Aufsichtsbehörden erhöht. Wo vormals, wenn das Fremdpersonal teils nicht wusste, wie genau es bei wem angestellt war, die Durchsetzung von Rechten und Ansprüchen erschwert war, ergaben die Interviews, dass nach der Novellierung des GSA Fleisch vergleichbare Missstände in den vertraglichen Grundlagen eher nur noch in Einzelfällen vorkommen. Beschäftigte berichteten, dass die Stammunternehmen bei ihrer Integration sehr auf transparente neue Verträge geachtet hätten. Oftmals wurde betont, dass ihnen die Verträge schriftlich übersetzt wurden, oder auch, dass sie die Entwürfe vor der Unterschrift mit nach Hause nehmen und in Ruhe lesen konnten. Den Beschäftigten fehlt oftmals das Wissen zum deutschen Arbeitsrecht, diese Verträge zu interpretieren. Die qualitativen Daten sprechen dafür, dass unzulässige Regelungen in Verträgen mit der Integration des Fremdpersonals seltener wurden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass Stammunternehmen stärker die Verantwortung akzeptieren, nur zulässige Regelungen aufzunehmen – auch, weil ihre Betriebsräte dies kontrollieren können.

Die intransparenten vertraglichen Strukturen gingen vormals überwiegend zulasten der Beschäftigten. Die neuen Verträge nach der Novellierung sind transparenter bezüglich der möglichen Abzüge, z. B. Abschläge für Vorauszahlungen, Leistungen für Mieten oder Transport, und der Berechnungsgrundlage der Zahlung (Arbeitsstunden, Abzüge der Sozialversicherung). Personalabteilungen und teils Betriebsräte investieren viel Arbeit, um dem neuen Personal Regelungen und Zahlungen verständlich darzulegen (z. B. Unterschiede zwischen Brutto- und Nettobezügen). Die digitale Arbeitszeiterfassung erhöht deutlich die Transparenz über geleistete Stunden und reduziert damit mögliche Konflikte. Nicht nur Arbeitgeber sind dadurch stärker gebunden, die faktisch geleisteten Stunden zu zahlen, sondern manchem Beschäftigten macht sie transparent, warum er ggf. weniger Lohn erhält, z. B. aufgrund von unentschuldigtem Fehlen im betreffenden Monat.

Die Möglichkeiten der **Rechtsdurchsetzung** haben sich mit der Novellierung des GSA Fleisch verbessert. Hier wirken a) die höhere Transparenz der Verträge, b) die gestiegene Bereitschaft Beschäftigter, sich für die eigenen Interessen einzusetzen, c) die hohe Akzeptanz für das geltende Recht in den Stammunternehmen und d) leichtere Kontrollen der Aufsichtsbehörden ineinander.

Ein Indikator für die gestiegene Bereitschaft Beschäftigter, ihre Ansprüche geltend zu machen, ist, dass sich diese zwar etwa genauso häufig wie früher an Beratungsstellen wenden, allerdings nun weniger schwerwiegende Anliegen vorbringen. Die Zahl der Beratungsfälle ist nicht gestiegen, da die Missstände weniger wurden. Auch der Zoll beobachtete, dass durch die Eingliederung die Beschäftigten offener über Missstände berichten. Die Stammunternehmen halten sich stärker an das geltende Recht als frühere Subunternehmen, z. B. sind rechtskonforme Kündigungen und korrekte Arbeitsverträge nun der Normalfall. Wenn Beschäftigte oder Beratungsstellen Rechtsverstöße wahrnehmen und sich an die Unternehmen wenden und sie darauf hinweisen, reagieren die Personalverwaltungen nun meist schnell und positiv und leiten entsprechende Korrekturen ein. Zudem finden Beratungsstellen nun unkomplizierter die zuständigen Ansprechpersonen der Personalverwaltung. Dies ist relevant, weil zuvor einige Subunternehmen die Kommunikation mit Beratungsstellen zu Rechtsverstößen so lange hinauszögerten, bis die Beschäftigten wieder im Herkunftsland waren. Höhere Rechtstreue der Stammunternehmen heißt jedoch nicht, dass immer auch eine stärkere Orientierung an den Interessen der Beschäftigten erfolgen würde.

Kontrollen des Versicherungsträgers und der Arbeitsschutzbehörden in den Betrieben haben sich etwas erleichtert, z. B. da durch die Integration des Fremdpersonals mit weniger Ansprechpersonen für den Arbeitsschutz kommuniziert werden muss. Wie relevant dies für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ist, wird innerhalb der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN) unterschiedlich interpretiert. Sehr deutlich sind hingegen die Veränderungen für den Zoll. Durch die Digitalisierung der Zeiterfassung ist die Kontrolle der Arbeitszeiten nun weitaus einfacher und Verstöße sind erstmals gut identifizierbar. Dies ist wiederum oft eine Voraussetzung für den Nachweis von Mindestlohnunterschreitungen.

Da die Arbeit in der Fleischwirtschaft besondere Unfallrisiken birgt, ist der **Arbeitsschutz** von großer Bedeutung. Dieser wurde aber vor der Novellierung des GSA Fleisch in den Betrieben nur unzureichend umgesetzt. Die Interviews bestätigen vielfältige Darstellungen der Literatur aus der Zeit vor dem novellierten GSA Fleisch von mangelnden Einweisungen, unzureichender Schutzkleidung, dem Ausbleiben medizinischer Versorgung, von technischen Arbeitsschutzmängeln sowie von Mängeln in der Arbeitsschutzorganisation. Ein Zusammenhang zum hohen Einsatz von Fremdpersonal bestand, da die Werkvertragsunternehmen dem Arbeitsschutz oftmals keine hohe Priorität beimaßen. Dies schließt nicht aus, dass der Arbeitsschutz mancher Subunternehmen tadellos war und der Einfluss von Arbeitnehmerüberlassung auf den Arbeitsschutz geringer war. Die Stammunternehmen haben auch deshalb ein höheres Interesse, Arbeitsunfälle zu vermeiden, da sie die Regelung zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall konsequenter beachten, als dies zuvor bei den Subunternehmen der Fall war. Ihr Interesse an der Unfallprävention zeigt sich in einigen Betrieben z. B. im Umgang mit Arbeitsmitteln

und Schutzausrüstung, in Schulung, Kontrolle und kontinuierlicher Sensibilisierung der Beschäftigten zu Fragen des Arbeitsschutzes sowie in der systematischen Analyse der Unfallursachen. Die Zahl der Verletzungen ist seit der Novellierung jedoch erst geringfügig gesunken. Dieser Wandel der Unternehmenskultur braucht Zeit. Die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen ist nicht nur durch die geringe Berufserfahrung und kaum vorhandene Berufsausbildung aufseiten der Beschäftigten erschwert, sondern auch dadurch, dass das integrierte Fremdpersonal in Herkunftsländern und Subunternehmen sozialisiert wurde, in denen dem Arbeitsschutz weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Die Antwort auf die Frage, ob sich die **Arbeitsbedingungen** der Fleischindustrie durch die Novellierung des GSA Fleisch verbessert und Rechtsverstöße abgenommen haben, hängt stark davon ab, welche Teilbereiche man betrachtet: Der bei Subunternehmen nicht unübliche Druck auf Beschäftigte, auch erkrankt zur Arbeit zu erscheinen oder im Krankheitsfall Urlaub zu nehmen, hat deutlich abgenommen. Die Beachtung der Regelung zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde der Normalfall. Typische Arbeitsbelastungen, wie z. B. Kälte, monotone Tätigkeiten, Nässe, sind weitgehend unverändert, obgleich es schon eine Erleichterung ist, diese Belastungen nicht krank bewältigen zu müssen. Nur vereinzelt kam es mit der Übernahme des Fremdpersonals zu Entlastungen bei der Arbeitsdichte, z. B. durch Verteilung der Arbeit auf mehr Personen bzw. mehr Schichten. Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz waren vormals verbreitet, auch weil sie kaum nachweisbar waren<sup>1</sup>. Mit der Verpflichtung zur elektronischen Arbeitszeiterfassung sind diese Missstände weitgehend abgestellt. Mit dieser Arbeitszeiterfassung lassen sich erstmals Verstöße gegen den Mindestlohn sicher nachweisen; sie sind seltener geworden, auch wenn ihre Zahl in der amtlichen Statistik ansteigt. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn ist gestiegen, allerdings gegenüber dem Trend der vergangenen Jahre nicht signifikant schneller. Die Löhne entwickelten sich je nach Unternehmen unterschiedlich. Teils brachte dem Fremdpersonal die Übernahme durch ein tarifgebundenes Unternehmen unmittelbar höhere Löhne, teils versuchten Betriebe Personal zu schlechteren Konditionen vom Subunternehmen zu übernehmen. Durchweg sind die Lohnzahlungen jedoch transparenter und illegale Abzüge z. B. für Arbeitsmaterialien oder unterschlagene Arbeitsstunden deutlich seltener geworden. Obgleich bei der Übernahme befristete Verträge bzw. neue Probezeiten auch für das schon erprobte Personal üblich waren, haben sich die Chancen auf einen unbefristeten Vertrag erhöht. Der zunehmende Mangel an Arbeitskräften erhöht dabei auch das Interesse der Unternehmen, Personal zu halten; die Beachtung der Vorgaben des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) wird dann voraussichtlich in den meisten Fällen Kettenbefristungen unterbinden.

Einige Beobachtungen sprechen dafür, dass mit der Etablierung von Normalarbeitsverhältnissen durch die Novellierung des GSA Fleisch Tendenzen zur **Integration des ehemaligen Fremdpersonals in der Region** befördert wurden (z. B. Nachzug von Familien oder Wohnen vor Ort). Wie groß der Beitrag der Novellierung hierzu ist und ob sich solche im Einzelfall beobachteten Tendenzen langfristig durchsetzen, ist unsicher.

Als **nicht intendierte Folge** der Novellierung kann gelten, dass sich einzelne Unternehmen der rechtlichen Verantwortung für unzureichende Wohnungen des Personals durch die Überführung in private Mietverträge entledigt haben. Darüber hinaus kritisierten mehrere Unternehmen die rund um die Novellierung geführte Diskussion, die nicht ausreichend zwischen rechtskonform agierenden Unternehmen und „schwarzen Schafen“ differenzierte. Die unzutreffenden Verallgemeinerungen hätten zu einer Verschlechterung des Branchenimages geführt, was sich negativ auf die ohnehin

---

<sup>1</sup> Die Arbeitsschutzbehörden können nun nach § 17 IV ArbZG vom Arbeitgeber verlangen, neben den Arbeitszeitznachweisen nach § 16 Arbeitszeitgesetz auch andere Arbeitszeitznachweise (zum Beispiel Arbeitszeit-Aufzeichnungen nach dem Mindestlohngesetz) oder Geschäftsunterlagen, die mittelbar oder unmittelbar Auskunft über die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes geben (z.B. Stundenlohn-Abrechnungen), vorzulegen oder zur Einsicht einzusenden.

schon schwierige Arbeitskräftegewinnung auswirke. Ob es diesen Effekt gab, konnte die Evaluation nicht prüfen.

Im **Fleischerhandwerk** spielte der Einsatz von Fremdpersonal sowohl vor als auch nach der Novellierung des GSA Fleisch keine relevante Rolle. Das Handwerk sucht vor allem qualifizierte Fachkräfte, die ein breites Spektrum an Tätigkeiten ausüben können. Der Einsatz von Fremdpersonal ohne langfristige Bindung ist daher meist unrentabel. Auch aus Gründen der Qualitätssicherung werden der direkte Zugriff und eine direkte Kommunikation gewünscht. Die Evaluation bestätigt die Annahme der im novellierten GSA Fleisch verankerten Handwerksausnahme, dass der Handlungsbedarf im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen im Fleischerhandwerk verglichen mit der Industrie gering war. Enge Bindungen zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten, die teils über das Vertragsverhältnis hinausgehen, manifestieren sich im Handwerk nicht in gleicher Weise als einseitige Abhängigkeiten wie in Subunternehmen der Industrie. Ob es die Handwerksausnahme gebraucht hätte, ist unsicher. Fremdpersonal wurde im Handwerk kaum beschäftigt. Allerdings profitieren Handwerksunternehmen auch von der Ausnahme zur Pflicht der systematischen Aufzeichnung von Arbeitszeiten. Die Handwerksausnahme stößt auf Akzeptanz und sie erzeugte keine weiteren Probleme. Die Beschränkung der Ausnahmeregelung für das Handwerk auf Betriebe mit maximal 49 Personen exklusive Verkauf und Auszubildende kann helfen, die Umgehung des Verbots von Fremdbeschäftigung zu vermeiden, denn andernfalls hätten Industrieunternehmen versucht sein können, sich als Handwerksunternehmen zu deklarieren. Ob der genaue Wert für die Abgrenzung zur Industrie optimal ist, ist strittig. Die Empirie liefert jedoch keinen eindeutig besser geeigneten Schwellenwert.

Wenige Unternehmen nutzen über die **Ausnahmeregelung in der Verarbeitung Arbeitnehmerüberlassung**. Wo sie genutzt wird, ist die Quote von acht Prozent bzw. 100 VZÄ meist ausreichend. Die qualitativen Ergebnisse sprechen dafür, dass ein Bedarf an Leiharbeit bestehen kann, insbesondere bei kleineren industriellen Verarbeitungsunternehmen, die sich mit den Herausforderungen von saisonal bedingten Produktionsspitzen konfrontiert sehen. Die Folgen der Arbeitnehmerüberlassung für die Arbeitsbedingungen vor der Novellierung können weniger deutlich bewertet werden als die der Werkverträge. Einerseits beobachteten Aufsichtspersonal der BGN und andere Stakeholder, dass sich der Arbeitsschutz grundsätzlich auch bei Leiharbeit gut sichern ließ, falls das Stammunternehmen hierauf Wert legte. Andererseits waren in der Praxis die Grenzen zwischen Leiharbeit und Werkverträgen fließend. Hätte die Novellierung nur Werkverträge verboten, ohne Arbeitnehmerüberlassung einzuschränken, hätte das Risiko bestanden, dass Subunternehmen von Werkverträgen zur Arbeitnehmerüberlassung gewechselt hätten und vielfältige Missstände beibehalten worden wären. Hiergegen sind die im novellierten GSA Fleisch gesetzten quantitativen und qualitativen Einschränkungen für die Arbeitnehmerüberlassung und die Bindung an einen darauf bezogenen Tarifvertrag ein hinreichender Schutz. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Evaluation, die Ausnahme zur Leiharbeit in der Fleischverarbeitung zu entfristen. Die empirischen Ergebnisse zeigen keinen Anpassungsbedarf an. Die Regelungen zur Quote, Einsatzdauer und zu Tarifverträgen sowie zur Meldung und Kontrolle sollten beibehalten werden.

# 1. Forschungsauftrag

## 1.1 Hintergrund des Forschungsauftrags: § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft

Das aus dem Jahr 2017 stammende Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) wurde zum 1. Januar des Jahres 2021 novelliert. Mit der Neuregelung wurde in § 8 GSA Fleisch zugleich der Auftrag zur Evaluation gesetzlich verankert. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die Evaluation im Mai 2021 ausgeschrieben. Die INTERVAL GmbH hat in Kooperation mit der IMAP GmbH und Prof.in Dr. Svenja Karb von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim im November 2021 vom BMAS den Zuschlag für die Evaluation erhalten. Die Evaluation begann am 1. Januar 2022 und endete nach eineinhalb Jahren mit Vorlage des Abschlussberichts zum 30. Juni 2023. Die Evaluation erfolgte im Auftrag des BMAS, aber inhaltlich unabhängig. Die Umsetzung folgte allein den in der Leistungsbeschreibung des BMAS formulierten Aufgaben und Fragestellungen, dem inhaltlichen Angebot sowie wissenschaftlich-methodischen Standards der empirischen Sozialforschung.

## 1.2 Gegenstand der Evaluation

Die Arbeitsbedingungen in der deutschen industriellen Fleischwirtschaft stehen seit Jahrzehnten im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im Kontext von geöffneten Arbeitsmärkten, starker Preiskonkurrenz und abnehmender Tarifbindung hatten sich Praktiken entwickelt, welche teilweise die Rechte von Arbeitnehmer\*innen<sup>2</sup> unterliefen. Dazu beigetragen hat insbesondere, dass die Betriebe Fremdpersonal über Werkverträge oder Arbeitnehmerüberlassung beschäftigten. Häufig rekrutierten sie Personal in den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft und das GSA Fleisch von 2017 hatten die Situation nur geringfügig verbessert. Der Gesetzgeber hatte das GSA Fleisch deshalb zum Januar 2021 verschärft. Dadurch wurde u. a. die Beschäftigung von Fremdpersonal stark eingeschränkt. Ausnahmen bestehen nur noch für das Handwerk und unter bestimmten Voraussetzungen befristet auch für die Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischverarbeitung.

Mit der Novellierung wurden im Wesentlichen folgende Sachverhalte neu geregelt:

- Nach dem neuen GSA Fleisch muss ein Unternehmer seinen Betrieb bzw. die übergreifende Organisation nun als alleiniger Inhaber führen.
- In den Bereichen Schlachten/Zerlegen und Verarbeitung dürfen weder Werkvertragsunternehmen noch Solo-Selbstständige tätig sein.
- Im Bereich Schlachten/Zerlegen ist seit dem 1. April 2021 auch Arbeitnehmerüberlassung verboten. In der Verarbeitung ist Arbeitnehmerüberlassung ausnahmsweise erlaubt, falls ein Tarifvertrag dies regelt. Auch dort ist Arbeitnehmerüberlassung quantitativ begrenzt (max. acht Prozent des kalenderjährlichen Arbeitszeitvolumens und maximal 100 VZÄ).
- Für Handwerksunternehmen mit weniger als 50 tätigen Personen (inkl. Fremdpersonal, exkl. Verkauf und Auszubildende) ist der Einsatz von Fremdpersonal weiterhin möglich.

---

<sup>2</sup> Angepasst an übliche Formulierungen im aktuellen Fachdiskurs wird der Begriff „Arbeitnehmer“ im vorliegenden Bericht gegendert. Es sei darauf hingewiesen, dass der Begriff „Arbeitnehmer“ über § 611a BGB dennoch geschlechtsneutral legal definiert ist. Dass bestimmte Begriffe abweichend vom öffentlichen Diskurs geschlechtsneutral zu verstehen sind, ist rechtlich relevant. Wenn z. B. § 6a GSA Fleisch einem „Unternehmer“ gebietet, einen „Betrieb (...)“, in dem (...) geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, als alleiniger Inhaber (zu) führen“, dann gilt diese Regel geschlechtsübergreifend auch für Unternehmerinnen. Als gesetzlich geschlechtsneutral zu verstehende Begriffe haben wir im Bericht folglich Begriffe wie Arbeitgeber, Inhaber, Unternehmer gefasst und gendern diese nicht. Gleiches gilt für Begriffe wie Arbeitnehmerüberlassung, -entsendung oder -freizügigkeit.

- Für die Überprüfung, ob die Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal eingehalten wird, sind die Zollverwaltung und die Bundesagentur für Arbeit zuständig.
- Die Arbeitszeit wurde durch explizite Einbeziehung der Rüst-, Wasch- und Umkleidezeit präziser definiert. Ihre elektronische und manipulationssichere Aufzeichnung ist nun vorgeschrieben.
- Bußgelder für neue Tatbestände sind bis zu einer Höhe von 500.000 Euro vorgesehen.<sup>3</sup>

Eine ausführliche juristische Beschreibung dieser Sachverhalte erfolgt in Kapitel 3.

### 1.3 Zielsetzung der Evaluation

Zielsetzung der Evaluation war es zu untersuchen, inwiefern die mit der Novellierung eingeführte Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft zur Sicherung der Rechte von Arbeitnehmer\*innen beigetragen hat, welche Nebenwirkungen sie möglicherweise hat und welche Rolle die Ausnahmeregelungen gespielt haben.

Im Detail definiert die Leistungsbeschreibung als Auftrag der Evaluation

- 1) die Untersuchung der mit der Neuregelung verfolgten Ziele, als da wären
  - der bessere Arbeits-/Gesundheitsschutz,
  - bessere Arbeitsbedingungen,
  - mehr Transparenz und
  - die bessere Durchsetzung des Rechts bzw. die Verhinderung von Missbrauch oder nicht intendierten Nebenfolgen,
- 2) die Evaluation des Verbots von Werkverträgen und der Arbeitnehmerüberlassung,
- 3) die Evaluation der Ausnahme für das Handwerk sowie
- 4) die Evaluation der Fortführungsnotwendigkeit und der Anpassungsbedarfe der Ausnahme vom Verbot der Leiharbeit in der Verarbeitung.

---

<sup>3</sup> Der Bußgeldrahmen nach § 22 II ArbZG wurde aktualisiert und der Höchstbetrag für das Bußgeld bei Arbeitszeitverstößen von bisher 15.000 Euro auf 30.000 Euro verdoppelt.

## 2. Evaluationsdesign und Datenbasis

### 2.1 Forschungsleitende Fragestellungen

Die konkreten Fragestellungen der Evaluation leiten sich teils aus dem Untersuchungsauftrag ab, teils aus den Annahmen über die verschiedenen Wirkungszusammenhänge und Einflussfaktoren. Die entsprechenden Annahmen, mit denen die Evaluation hierzu startete, wurden im Forschungsprozess weiterentwickelt. Wesentlich ist, dass verschiedene Regelungen des neugefassten GSA Fleisch die Arbeitsbedingungen auf sehr unterschiedliche Weise beeinflussen.

Die präzisere Arbeitszeitdefinition und die Vorgabe zur elektronischen Aufzeichnung von Arbeitszeiten können relativ unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben. Auch Unternehmen, die bislang gegen das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) verstoßen hatten, müssen damit rechnen, dass man ihnen solche Verstöße ab nun nachweisen kann. Sie müssen ihre Arbeitszeiten anpassen, wenn sie Bußgelder vermeiden wollen. Auch lässt sich die Einhaltung eines allgemeinen Mindestlohns praktisch erst kontrollieren, wenn die Arbeitszeiten manipulationssicher erfasst sind.

Die Wirkungslogik der Einschränkung der Beschäftigung von Fremdpersonal ist anders. Unmittelbar zwingt das novellierte GSA Fleisch hier Unternehmer lediglich, vertragliche Beziehungen neu zu strukturieren und die zuvor über Arbeitnehmerüberlassung oder Werkverträge im Betrieb Tätigen direkt zu beschäftigen. Die Vorschriften des Arbeitsschutzes galten auch zuvor schon für das Fremdpersonal, ebenso der Mindestlohn oder die Sozialversicherungspflicht. Und für die Arbeitnehmerüberlassung gilt nach § 8 I Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) vom ersten Tag an der Grundsatz, dass die Arbeitsbedingungen denen der Stammarbeitskräfte gleichgestellt sein müssen, wenn ein Tarifvertrag nichts anderes regelt. Dennoch gibt es deutliche Hinweise, dass die gesetzlich definierten Mindeststandards der Arbeitsbedingungen von Subunternehmen überproportional unterlaufen wurden. Übergreifende Fragestellung der Evaluation war, welche Ursachen dies erklären. Denn davon hängt ab, welche Wirkungen die Einschränkung der Beschäftigung von Fremdpersonal haben kann. Folgende indirekte Zusammenhänge zwischen dem GSA Fleisch und den Arbeitsbedingungen wurden dafür untersucht:

- Inwieweit erleichtert die Inhaberregelung bzw. das Verbot der Werkverträge und Leiharbeit den Behörden die Kontrollen?
- Inwieweit führen die neu begründeten Arbeitsverhältnisse der ehemals Fremdbeschäftigten mit den Stammunternehmen zu stabileren (unbefristeten) Beschäftigungsverhältnissen, in denen Beschäftigte motivierter sind, gegen Missstände anzugehen, bzw. in denen sie weniger Sorgen haben, deswegen ihre Beschäftigung zu verlieren?
- Wo bestehen Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Mindeststandards der Arbeitsbedingungen? Nehmen sich z. B. Unternehmen stärker ihrer Verantwortung zum Arbeitsschutz an, wenn sie der gesetzlichen Pflicht zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch nachkommen?
- Inwieweit erhöht sich die Transparenz, wer für den Arbeitsschutz, die Anleitung und die Aufsicht des Personals zuständig ist? Können Unternehmen hier ihrer Verantwortung besser nachkommen, wenn die Verantwortung in einer Hand liegt?
- Die Einstellung des früheren Fremdpersonals führt dazu, dass die Betriebsräte der Stammunternehmen nun auch von diesen Beschäftigten gewählt werden können, für deren Arbeitsbedingungen mitverantwortlich und personell gestärkt werden. Welche Auswirkungen hat dies auf die Arbeitsbedingungen und die Einhaltung gesetzlicher Regelungen?
- Verbessert sich die Verhandlungsmacht der Gewerkschaft, wenn sie für ihre tarifgebundene Erlaubnis der Leiharbeit ein Entgegenkommen der Arbeitgeberseite in anderen Aspekten (z. B. bzgl. der Gehälter) einfordern kann?

Aufgrund dieser indirekten Zusammenhänge braucht es Zeit, bis sich die möglichen Wirkungen der Novelle des GSA Fleisch auf die Arbeitsbedingungen entfalten. Die Evaluation kann sich also nicht darauf beschränken, Wirkungen z. B. durch die im Untersuchungszeitraum beobachtbaren Lohnsteigerungen oder Unfallzahlen zu messen. Sie muss darüber hinaus auch die vorgelagerten Veränderungen in den vertraglichen Strukturen und in der betrieblichen Organisation analysieren. Hierzu zählt auch die neue Rolle, die ehemalige Werkvertragsunternehmen nach der Übernahme ihres Personals als Arbeitnehmer\*innen in das Stammunternehmen einnehmen.

Wo die Evaluation Kennzahlen und Strukturen vor und nach Inkrafttreten der Novellierung vergleicht, wird berücksichtigt, dass nicht alle Veränderungen kausal dem GSA Fleisch zuzurechnen sind. Inwieweit veränderte Arbeitsbedingungen auf Dritteinflüsse, wie z. B. die COVID-19-Pandemie oder einen zunehmenden allgemeinen Arbeitskräftemangel zurückgehen, wird mit untersucht. Darüber hinaus werden die Arbeitsbeziehungen in der Fleischwirtschaft nicht allein durch Vertragsverhältnisse bestimmt, die atypische Arbeitsverhältnisse von Normalarbeitsverhältnissen unterscheiden. Sie werden auch von der häufig ausländischen Herkunft der Beschäftigten geprägt, die sich z. B. auf deren Kenntnis des deutschen Arbeitsrechts, ihre Wohnsituation, eingeschränkte Beschäftigungsalternativen und teils auch auf deren Sensibilität für den Arbeitsschutz auswirkt. Obgleich das GSA Fleisch primär Einfluss auf die Vertragsverhältnisse nimmt, muss die Wirkungsanalyse die verschiedenen Wechselbeziehungen zwischen diesen Vertragsverhältnissen und dem Migrationshintergrund der Beschäftigten mit betrachten.

## 2.2 Methodische Umsetzung und Datenbasis

Für die Beantwortung des umfangreichen Sets der Evaluationsfragen greift die Evaluation auf einen multimethodischen Ansatz zurück. Im Rahmen dieses Ansatzes werden sechs Methoden der empirischen Sozialforschung miteinander kombiniert:

- 1) Auswertung von Literatur,
- 2) Auswertung amtlicher Statistiken,
- 3) Durchführung und Auswertung von Betriebsfallstudien,
- 4) Durchführung und Auswertung von Einzel- und Gruppeninterviews mit unabhängig von Betriebsfallstudien über regionale Netzwerke rekrutierten Beschäftigten,
- 5) Durchführung und Auswertung von Interviews mit Stakeholdern bzw. Expertinnen und Experten der Fleischwirtschaft,
- 6) Begleitung von Betriebskontrollen der Aufsichtsbehörden.

Die Umsetzung der einzelnen in der Evaluation angewendeten Methoden und deren Datenbasis werden in den folgenden Unterkapiteln dargelegt. Die Leistungsbeschreibung hatte primär einen Fokus auf das Land NRW gelegt mit der Option, auch andere Länder zum Vergleich einzubeziehen. Diese Option wurde gezogen. Die Evaluation berücksichtigt NRW, Bayern und Niedersachsen schwerpunktmäßig, über Interviews und Fallstudien flossen jedoch auch Erfahrungen aus anderen Ländern ein.

### 2.2.1 Literatur

Für die Auswertung von Literatur zog die Evaluation wissenschaftliche Literatur, graue Literatur und auch Medienberichte heran. Die Recherche der Literatur bezog sich dabei auf den Zeitraum von 2018 bis 2021, für die Analyse der Medienberichte wurde ein Zeitraum von 2020 bis zum 10. März 2022 zugrunde gelegt. Die Evaluation griff hierfür auf verschiedene Datenbanken zurück, in denen die



Literatur mittels einer Stichwortsuche recherchiert wurde.<sup>4</sup> Das so recherchierte Material wurde entlang der Evaluationsfragen auf Basis vergebener Codes ausgewertet. Zusätzlich wurden von Prof.in Dr. Svenja Karb für die Rechtsanalyse der Gesetzestext der GSA-Novelle im Kontext komplementärer Gesetze untersucht sowie die Rechtsprechung zum novellierten GSA Fleisch nachgezeichnet.

### 2.2.2 Amtliche Statistiken

Die Evaluation wertet insgesamt zwölf amtliche Statistiken aus. Ihre inhaltliche Interpretation vollzieht sich dabei in den Kapiteln 4 bis 8. Fünf Statistiken erweisen sich für die Evaluation dabei als besonders relevant:

- 1) Die Sonderauswertung der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (i. F.: BGN-Statistik)
- 2) Die Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes
- 3) Die Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (i. F.: BA-Beschäftigtenstatistik)
- 4) Der Jahresbericht für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden des Statistischen Bundesamtes
- 5) Die Handwerkszählung des Statistischen Bundesamtes.

Sie sollen folglich hier vorab im Format eines Steckbriefs mit den wesentlichen methodischen Merkmalen beschrieben werden. Die Merkmale der anderen Statistiken sind dem Anhang zu entnehmen.

---

<sup>4</sup> Die Evaluation nutzte dabei folgende Datenbanken: google scholar, base, doaj und für Zeitungsartikel NexisLexis. Für die Auswertung von Medienberichten bezog sich die Evaluation auf die Tageszeitungen taz, Die Zeit, Rheinische Post und den Spiegel. Bei den genutzten Zeitungsmedien handelt es sich um eine Auswahl, die eine Mischung aus Wochen- und Tageszeitungen entlang des politischen Spektrums mit lokalen und überregionalen Publikationen umfasst. Insgesamt wurden rund 30 Stichwörter auf Deutsch und Englisch genutzt, u. a. Fleischindustrie (Deutschland); Fleischwirtschaft (Deutschland); Fleischwirtschaft und: Arbeitsbeziehungen, Gesundheit, Arbeitsschutz, Arbeitsschutzkontrollgesetz, GSA Fleisch, Rekrutierung, Leiharbeitskräfte, Fremdpersonal, Handwerk, Gemeinschaftsunterkünfte, Tarifverhandlungen, rechtliche Rahmenbedingungen, Migration.

Tabelle 1 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der BGN-Statistik

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe
Grundgesamtheit	Alle Unternehmen der Fleischwirtschaft, deren Beschäftigte im deutschen Unfallversicherungssystem versichert sind
Datenquelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmensanmeldungen bei Gewerbeämtern</li> <li>• Meldungen der Unternehmen gegenüber der BGN</li> <li>• Betriebsbesichtigungen der BGN</li> </ul>
Ziehungsmethode	Vollerhebung
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise als Sonderauswertung verfügbar</li> <li>• Die Evaluation fokussierte auf den Vergleich der Jahre 2019 bis 2021 bzw. 2022 (je nachdem, ob die aktuellen Daten schon vorlagen)</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich, mit Ausnahme für das Merkmal „Verdachtsfälle für Berufskrankheiten“</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Unternehmen (auch differenziert nach Bundesländern)</li> <li>• Differenzierung der branchentypischen Dienstleister</li> <li>• Anzahl der VZÄ</li> <li>• Zahl der Betriebsstätten (zum Teil klassiert)</li> <li>• Anzahl und Schweregrad an Arbeitsunfällen</li> <li>• Anzahl und Art von Verdachtsfällen für Berufskrankheiten, kumuliert für die Jahre 2016 bis 2020</li> <li>• Anzahl besichtigter Mängel</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Diese Differenzierung ist nicht möglich; BGN differenziert alternativ auf Basis von Gewerbebezügen <sup>5</sup>
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Differenzierung möglich; sie erfolgt auf Basis von VZÄ
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zählung von Entsendeten</li> <li>• Zählung von Werkvertrags- und Leiharbeiter*innen nur, wenn deren Arbeitgeber als branchentypischer Dienstleister geführt wird – keine Zurechnung zum Unternehmen oder Betrieb, in dem sie tätig werden</li> <li>• Handwerksdefinition nicht kongruent zur Definition im Gesetz</li> <li>• Keine Unterscheidung bei Unternehmen bzw. Beschäftigten zwischen Schlachten und Fleischverarbeitung ausgehend von der Wirtschaftszweigklassifikation WZ 2008 möglich</li> <li>• Keine Zählung von VZÄ gesondert für den Kernbereich</li> <li>• Keine Daten zur Art und Schwere von Mängeln verfügbar</li> <li>• Vergleich zwischen Bundesländern nur begrenzt möglich, da Unternehmen (nicht Betriebe) gezählt werden. Bei vielen Unternehmen verteilen sich die Betriebsstätten auf mehrere Bundesländer</li> </ul>

Des Weiteren bezieht sich die Evaluation auf Sonderauswertungen von drei verschiedenen Statistiken des Statistischen Bundesamtes, die zur Verdiensterhebung zählen:

- 1) die vierteljährliche Verdiensterhebung (galt bis 2021),
- 2) die Verdienststrukturerhebung (galt bis 2018),
- 3) die Verdiensterhebung (gilt ab 2022)

Sie werden in Tabelle 2 methodisch näher beschrieben. Unterschiede zwischen den einzelnen Statistiken werden für die jeweiligen Statistiken separat aufgeführt.

<sup>5</sup> Hierbei unterscheidet die BGN zwischen folgenden Gewerbebezügen: Industrie, Handwerk, Branchentypische Dienstleistungen sowie Be- und Verarbeitung von Geflügel.

Tabelle 2 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Verdienststatistiken

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Statistisches Bundesamt
Grundgesamtheit	<p><i>Vierteljährliche Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betriebe mit mindestens zehn Arbeitnehmer*innen im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ (nach WZ 2008)</li> </ul> <p><i>Verdienststrukturerhebung und Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle abhängigen Beschäftigungsverhältnisse im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“</li> </ul>
Datenquelle	Unternehmensregister
Ziehungsmethode	<p><i>Vierteljährliche Verdiensterhebung und Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Repräsentative Stichprobe</li> </ul> <p><i>Verdienststrukturerhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschichtete Stichprobe</li> </ul>
Zeitraum vor und nach der Novelle des GSA Fleisch	<p><i>Vierteljährliche Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise als Sonderauswertung verfügbar → Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul> <p><i>Verdienststrukturerhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten liegen für 2018 vor</li> </ul> <p><i>Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten liegen für 2022 vor</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<p><i>Vierteljährliche Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jahresdurchschnittswerte für: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bezahlte Wochenarbeitszeit in Stunden</li> <li>- Bruttostundenverdienst (insgesamt, ohne Sonderzahlungen)</li> <li>- Bruttomonatsverdienst (insgesamt, ohne Sonderzahlungen) <ul style="list-style-type: none"> <li>- differenziert nach a) Geschlecht, b) Beschäftigungsumfang, c) Leistungsgruppen<sup>6</sup></li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p><i>Verdienststrukturerhebung und Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezilwerte für: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruttostundenlohn (ohne Sonderzahlungen)</li> <li>- Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse (auch differenziert nach Geschlecht)</li> <li>- arithmetisches Mittel des Bruttostundenverdienstes kleiner oder gleich dem Dezil (auch differenziert nach Geschlecht)</li> </ul> </li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Differenzierung nach Wirtschaftszweigen nicht möglich; Datengrundlage hierfür zu ungenau</li> </ul>
Differenzierung nach Beschäftigtengrößeklassen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht vorhanden</li> </ul>
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht vorhanden</li> </ul>
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Angaben zur Stichprobengröße im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“</li> <li>• Keine Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse nach Handwerk und Industrie, nach Schlachten und Fleischverarbeitung und nach Kernbereich und außerhalb des Kernbereich</li> <li>• Verdienste von Werkvertrags- und Leiharbeiter*innen nur, wenn deren Arbeitgeber dem Wirtschaftszweig zugerechnet wird</li> </ul> <p><i>Vierteljährliche Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Angaben zur Streuung</li> </ul> <p><i>Verdienststrukturerhebung und Verdiensterhebung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Differenzierungsmöglichkeit wechselt zwischen 2018 und 2022 von Leistungsgruppen auf Anforderungsprofile – deshalb nicht möglich</li> </ul>

<sup>6</sup> Hierbei unterscheidet das Statistische Bundesamt ausgehend von der Kombination aus beruflicher Qualifikation und ausgeübter beruflicher Tätigkeit in fünf Leistungsgruppen: „1. Arbeitnehmer\*innen in leitender Stellung“, „2. Herausgehobene Fachkräfte“, „3. Fachkräfte“, „4. Angelernte Arbeitnehmer\*innen“, „5. Ungelernte Arbeitnehmer\*innen“.

Tabelle 3 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der BA-Beschäftigtenstatistik

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Bundesagentur für Arbeit
Grundgesamtheit	Alle in Deutschland sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten
Datenquelle	Kranken- und Rentenversicherungsträger
Ziehungsmethode	Totalerhebung
Zeitraum vor und nach der Novelle des GSA Fleisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise als Sonderauswertung verfügbar</li> <li>• Die Evaluation fokussierte auf den Vergleich der Jahre 2019 bis 2021 → Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl beschäftigter Personen, auch (teilweise gleichzeitig) differenziert nach: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesländern</li> <li>- Tätigkeiten (gemäß KldB 2010)</li> <li>- soziodemographischen Merkmalen (z. B. Staatsangehörigkeit, Geschlecht)</li> <li>- Vollzeit und Teilzeitbeschäftigung</li> <li>- Bruttomonatsentgelt</li> </ul> </li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung nach „Schlachten (ohne Geflügel)“, „Schlachten von Geflügel“ und „Fleischverarbeitung“ möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Differenzierung möglich; sie erfolgt auf Basis von Köpfen
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zurechnung von Werkvertrags- und Leiharbeiter*innen zur Fleischwirtschaft nur, wenn deren Arbeitgeber dem Wirtschaftszweig zugerechnet wird. Keine Zurechnung zum Betrieb oder Unternehmen, in dem sie tätig werden. Keine Differenzierung zu anderen Arbeitnehmer*innen möglich.</li> <li>• Eine Zählung von Werkvertrags- und Leiharbeiter*innen zur Fleischwirtschaft von Arbeitgebern, die einer anderen Branche zugeordnet sind, ist auch nicht über die Berufe möglich, da die Differenzierung der Berufe nach der KldB 2010 hierfür zu grob ist: Ein Großteil der Beschäftigten in der Fleischwirtschaft ist der Berufsgattung „Helfer und Anlerntätigkeiten“ zugeordnet. Da die Beschäftigtenstatistik hierbei auch Hilfstätigkeiten anderer Bereiche im Nahrungsmittelbereich einbezieht (z. B. Bäckergehilfe oder -gehilfin), lässt sich über diese Berufsgattung nicht erfassen, wer in der Fleischwirtschaft tätig ist, wenn das anstellende Unternehmen einer anderen Branche zugeordnet ist.</li> </ul>

Tabelle 4 Steckbrief zu methodischen Merkmalen des Jahresberichts

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Statistisches Bundesamt
Grundgesamtheit	Alle Betriebe mit mindestens 20 tätigen Personen. Dazu zählen neben allen im Betrieb tätigen Personen auch tätige Inhaberinnen und Inhaber, (unbezahlt) mithelfende Familienangehörige sowie an andere Unternehmen überlassene Arbeitnehmer*innen und Heimarbeitende. Im Betrieb tätige Leiharbeit- und Werkvertragsarbeitnehmer*innen werden nicht gezählt.
Datenquelle	Unternehmensregister
Ziehungsmethode	Vollerhebung
Zeitraum vor und nach der Novelle des GSA Fleisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise verfügbar</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl an Betrieben</li> <li>• Anzahl an tätigen Personen gezählt in Köpfen</li> <li>• Höhe des Umsatzes</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung nach „Schlachten (ohne Geflügel)“, „Schlachten von Geflügel“ und „Fleischverarbeitung“ möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Differenzierung möglich; sie erfolgt auf Basis von Köpfen
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zählung von Werkvertrags- und Leiharbeitnehmer*innen</li> <li>• Keine Erfassung von Betrieben mit weniger als 20 tätigen Personen</li> <li>• Keine Differenzierung der Beschäftigten nach Tätigkeitsbereich (Produktionsbereich oder außerhalb dessen)</li> <li>• Keine Möglichkeit, die Ergebnisse gleichzeitig differenziert nach Beschäftigungsgrößenklassen und Wirtschaftszweigen auszuweisen</li> </ul>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022b

Tabelle 5 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Handwerkszählung

Merkmal der Statistik	Merkmalsbeschreibung
Herausgeber	Statistisches Bundesamt
Grundgesamtheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alle Handwerksunternehmen, die im Berichtsjahr Umsatz von mehr als 17.500 Euro (bis 2019) bzw. 22.000 Euro (ab 2020) erzielten oder</li> <li>- kumuliert über zwölf Monate des Berichtsjahres über mindestens eine(n) sozialversicherungspflichtig Beschäftigte(n) oder</li> <li>- über mindestens zwölf geringfügig entlohnte Beschäftigte verfügten oder</li> <li>- Mitglied eines steuerlichen Organkreises mit Schätzumsatz waren</li> </ul>
Datenquelle	Unternehmensregister
Ziehungsmethode	Totalerhebung
Zeitraum vor und nach der Novelle des GSA Fleisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise verfügbar → Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle auf Basis der Handwerkszählung nicht möglich</li> <li>• Für die Zeit nach Inkrafttreten der Novelle: Analyse der Ergebnisse der vierteljährlichen Handwerksberichterstattung für die Höhe des Umsatzes und die Zahl der Beschäftigten.<sup>7</sup></li> </ul>
Daten zu für die Evaluation relevanten Merkmalen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl an Unternehmen</li> <li>• Anzahl tätiger Personen gezählt nach Köpfen. Als tätige Personen zählen sozialversicherungspflichtige und geringfügig entlohnte Beschäftigte sowie tätige Inhaberinnen und Inhaber.</li> <li>• Höhe des Umsatzes in Euro</li> <li>• Höhe des Umsatzes in Euro je tätige Person</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Ergebnisse der Handwerkszählung lassen sich differenziert sowohl nach Wirtschaftszweigen ausgehend von der Klassifikation WZ 2008 als auch nach Gewerbebezweigen ausgeben. Die Handwerkszählung für den Gewerbebezweig „Fleischer“ basiert aber auf einer größeren Anzahl an Handwerksunternehmen. Daher greift die Evaluation auf die Handwerkszählung basierend auf der Differenzierung nach Gewerbebezweigen zurück.
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Differenzierung möglich; sie erfolgt auf Basis von Köpfen
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Definition von Handwerk in der Handwerkszählung entspricht nicht der Definition des novellierten GSA Fleisch.</li> <li>• Keine Zählung von unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen, Werkvertrags- und Leiharbeiter*innen</li> <li>• Keine Differenzierung der Beschäftigten dahingehend, ob sie im Produktionsbereich oder außerhalb dessen (z. B. im Verkauf) tätig sind</li> <li>• Eingeschränkte zeitliche Vergleichbarkeit der Ergebnisse: (1) Anzahl tätiger Personen beruht seit dem Berichtsjahr 2014 auf Jahresmittelwerten anstatt auf stichtagsbezogenen Werten, (2) Handwerkszählung basiert seit dem Berichtsjahr 2020 auf einer höheren Abschnittsgrenze.</li> <li>• Keine Ergebnisse für die Zeit nach der Novelle (bei Berichtslegung)</li> <li>• Keine Erfassung von Handwerksunternehmen mit einem Umsatz im Berichtsjahr von max. 17.500 Euro (bis 2019) bzw. max. 22.000 Euro (ab 2020) oder weniger als einem sozialversicherungspflichtig oder weniger als zwölf geringfügig entlohnnten Beschäftigten</li> </ul>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2021a

<sup>7</sup> In der vierteljährlichen Handwerksberichterstattung werden wirtschaftliche Entwicklungen im Handwerk statistisch mittels Messzahlen und Veränderungsdaten dargestellt – anders als in der Handwerkszählung, in der für die Umsatzhöhe und die Beschäftigtenzahl absolute Werte ausgewiesen sind. Daher sind die Statistiken nur eingeschränkt vergleichbar und es lässt sich nur eine Tendenz ableiten, wie sich die Höhe des Umsatzes und die Zahl der Beschäftigten im Fleischerhandwerk nach 2020 entwickelt haben. Für eine ausführlichere methodische Beschreibung der vierteljährlichen Handwerksberichterstattung siehe Tabelle 31 im Anhang.

### 2.2.3 Betriebsfallstudien

Eine methodische Säule der Evaluation sind Betriebsfallstudien. Untersuchungsgegenstände waren dort die Produktion, die Personalstruktur unter Berücksichtigung des Fremdpersonals, die Personalorganisation, der Arbeitsschutz, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsbeziehungen, Konflikte um Rechte der Beschäftigten und übergreifende Erfahrungen mit der Umsetzung des novellierten GSA Fleisch und seinen Wirkungen.

Für die Auswahl der Unternehmen bzw. Betriebe wurde eine geschichtete Stichprobe von Unternehmensadressen der beDirect (Creditreform AG) gezogen, die darauf zielte, die vielfältigen Rahmenbedingungen abzubilden. Dies impliziert, dass die Stichprobe nicht repräsentativ für die Grundgesamtheit der Unternehmen im statistischen Sinn ist. Folgende Kriterien fanden hierbei Anwendung:

- Wirtschaftszweig, zu dem ein Unternehmen bzw. Betrieb zugeordnet ist, ausgehend von der Klassifikation WZ 2008
- Zugehörigkeit des Unternehmens zum Handwerk oder zur Industrie
- Unternehmensgröße oder bei Unternehmen mit mehreren Betrieben: Betriebsgröße, gemessen an der Beschäftigtenzahl
- Bundesland, in dem der Betrieb seinen Sitz hat.

Eine Fallstudie umfasste in der Regel Einzel- und Gruppeninterviews, die sowohl die Perspektive der Arbeitgeber als auch die der Beschäftigten umfassten. Der Zugang zu den Beschäftigten erfolgte vermittelt über die Geschäftsführungen. Wenn die Geschäftsführungen nicht bereit waren, Beschäftigte in die Evaluation einzubeziehen, wurden dennoch Fallstudien umgesetzt. Methodisch ist nicht auszuschließen, dass die gezogene Stichprobe einen inhaltlichen Bias aufweist. Da die Teilnahme an der Evaluation für Betriebe bzw. Unternehmen freiwillig war, besteht die Möglichkeit, dass überproportional solche Betriebe teilnahmen, in denen das ehemalige Fremdpersonal kaum Probleme mit den Subunternehmen hatte. So wie die Interviews verliefen, muss dies jedoch nicht bei allen Fallstudien angenommen werden. Teils nutzten die Unternehmen die Interviews auch, um frühere Missstände explizit zu benennen und um darzustellen, was sich seither zum Positiven verbesserte. Teilweise wollten sie ihre negativen Erfahrungen mit der Gesetzesnovelle betonen, unabhängig davon, was dies für die Beschäftigten bedeutete. Ein weiterer inhaltlicher Bias kann auch dadurch entstanden sein, dass die Geschäftsführungen den Zugang zu Beschäftigten steuerten – sei es, dass sie eine Positivauswahl vornahmen oder dass sie Interviews mit Beschäftigten verweigerten, wenn sie mit besonderer Kritik am Unternehmen rechneten. Die Beschreibungen der Geschäftsführungen zu ihren Erfahrungen hatten jedoch keine erkennbar andere Tendenz, je nachdem, ob sie den Zugang zu Beschäftigten ermöglichten oder nicht. Um hier die Belastbarkeit der Ergebnisse abzusichern, wurden dennoch auch unabhängig von den Fallstudien zusätzliche Interviews mit Beschäftigten geführt (vgl. Kapitel 2.2.5).

Insgesamt wurden 49 Fallstudien umgesetzt. In 26 Fällen umfassten die Interviews sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmer\*innenseite.<sup>8</sup> Insgesamt wurden darin 155 Einzel- und zwölf Gruppeninterviews mit unterschiedlichen Akteuren des Betriebs bzw. Unternehmens geführt – wie z. B. mit der Geschäftsführung, der Werksleitung, dem Arbeitsschutzmanagement, mit Beschäftigten aus dem Kernbereich (inkl. ehemaligen Fremdpersonals, sofern welches vorher beschäftigt wurde) sowie auch mit betriebsexternen Akteuren, die über für die Evaluation relevante Informationen verfügten (wie z. B. örtliche Niederlassungen der NGG). Je nach Unternehmens- bzw. Betriebsgröße variiert die Zahl der umgesetzten Interviews; in kleinen Handwerksunternehmen ist die Zahl an möglichen Interviewpartnern stärker limitiert als in Industrieunternehmen. Wenn das Unternehmen

---

<sup>8</sup> Für eine Abschätzung, welche Effekte es möglicherweise hatte, dass in rund der Hälfte der Fallstudien nicht mit Beschäftigten gesprochen wurde, sei auf das Fazit (Kapitel 9) verwiesen.

mehrere Betriebe hatte, bezogen sich die Fallstudien meist auf einen ausgewählten Betrieb. In Ausnahmefällen stand das gesamte Unternehmen betriebsübergreifend im Fokus.

31 der 49 Fallstudien zählen zur Fleischindustrie, die sich fast hälftig auf Schlachten/Zerlegen (15 Fallstudien) und Verarbeitung (16 Fallstudien) verteilen. Geflügel, Rind und Schwein sind darunter vertreten. 18 sind Handwerksfallstudien.<sup>9</sup> Mit 32 Fallstudien entfällt etwas mehr als die Hälfte auf Betriebe mit maximal 249 Beschäftigten; davon beschäftigten zwölf Betriebe weniger als 50 Personen, in Einzelfällen weniger als zehn Beschäftigte (dabei handelt es sich um Handwerksunternehmen). 17 Betriebe beschäftigten mindestens 250 Beschäftigte. In sechs Fallstudien waren mehr als 1.000 Beschäftigte eingesetzt (bei einigen dieser Fälle bezieht sich die Fallstudien nicht auf den einzelnen Betrieb, sondern auf ein übergeordnetes Unternehmen).

**Tabelle 6** Strukturmerkmale der umgesetzten Betriebsfallstudien

Laufende Nummer	Betriebsgröße <sup>10</sup>	Industrie/ Handwerk	Leiharbeiter 2019 <sup>11</sup>	Leiharbeiter 2022 <sup>12</sup>	Werkvertragsarbeit 2019	Werkvertragsarbeit 2022	Teilbranche (WZ 2008) <sup>13</sup>
1	50–99	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.11 / 10.12
2	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
3	50–99	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.13
4	Ab 1000*	Industrie	ja	ja	nein	nein	10.13
5	50–99	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.11 / 10.12 / 10.13
6	250–499	Industrie	nein	nein	ja	nein	10.11
7	Ab 1000	Industrie	nein	nein	ja	nein	10.11
8	500–999	Industrie	ja	ja	ja	nein	10.13
9	100–249	Industrie	nein	nein	ja	nein	10.11
10	250–499	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.11
11	Ab 1000	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.12
12	Ab 1000*	Industrie	ja	nein	nein	nein	10.12
13	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
14	100–249	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.13
15	100–249*	Industrie	ja	nein	nein	nein	10.13
16	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
17	100–249	Industrie	ja	nein	nein	nein	10.13
18	100–249	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.13
19	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
20	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
21	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
22	Ab 1000*	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.11
23	500–999	Industrie	ja	ja	ja	nein	10.13
24	250–499	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.13
25	Ab 1000	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.13
26	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.11 / 10.13

<sup>9</sup> Die Evaluation hatte ursprünglich nur 14 Handwerksfallstudien geplant. Es wurden insgesamt mehr Fallstudien als angeboten umgesetzt, sodass die höhere Zahl der Handwerksfallstudien nicht zulasten von Fallstudien in der Fleischindustrie ging.

<sup>10</sup> Angaben beziehen sich i. d. R. auf die Betriebe. Ausnahmen, die sich auf Unternehmensgrößen beziehen, sind durch \* gekennzeichnet. Angabe bezieht sich auf alle Arbeitnehmer\*innen zum Zeitpunkt der Erhebung (2022 oder 2023), nicht ausschließlich auf den Kernbereich.

<sup>11</sup> Einzelne Betriebe, die im Jahr 2019 weder Leih- noch Werkvertragsarbeiter\*innen beschäftigten, hatten dies in den Jahren zuvor noch getan.

<sup>12</sup> Angaben zu Leih- und Werkvertragsarbeit im Jahr 2022 beziehen sich nur auf den geregelten Kernbereich.

<sup>13</sup> Legende: 10.11 = Schlachten (ohne Geflügel); 10.12 = Schlachten von Geflügel; 10.13 = Fleischverarbeitung



Laufende Nummer	Betriebsgröße <sup>10</sup>	Industrie/ Handwerk	Leiharbeit 2019 <sup>11</sup>	Leiharbeit 2022 <sup>12</sup>	Werkvertragsarbeit 2019	Werkvertragsarbeit 2022	Teilbranche (WZ 2008) <sup>13</sup>
27	50–99*	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
28	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.11 / 10.13
29	100–249	Industrie	ja	nein	nein	nein	10.13
30	Unter 50	Handwerk	ja	nein	nein	nein	10.11 / 10.13
31	50–99	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
32	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.11
33	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
34	250–499	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.11
35	100–249	Industrie	nein	nein	ja	nein	10.11
36	100–249*	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.11
37	Unter 50	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
38	500–999*	Industrie	ja	ja	nein	nein	10.13
39	50–99	Industrie	ja	nein	nein	nein	10.13
40	100–249	Industrie	ja	nein	ja	nein	10.11
41	500–999	Industrie	ja	ja	ja	nein	10.13
42	250–499	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.13
43	100–249	Industrie	nein	ja	ja	nein	10.11
44	250–499	Industrie	ja	nein	nein	nein	10.13
45	100–249	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
46	100–249	Handwerk	ja	ja	nein	nein	10.13
47	50–99	Handwerk	nein	nein	nein	nein	10.13
48	100–249	Industrie	nein	nein	nein	nein	10.11
49	500–999*	Industrie	nein	nein	ja	nein	10.11

Die Interviews im Rahmen der Fallstudien wurden leitfadengestützt und problemzentriert nach Witzel durchgeführt.<sup>14</sup> Für jede Fallstudie wurden die Angaben der einzelnen Interviews zunächst entlang der zentralen Evaluationsfragen zu einem Fallstudienportrait inhaltsanalytisch verdichtet. Anschließend wurden diese Portraits einer Querschau entlang der Evaluationsfragen unterzogen.

#### 2.2.4 Interviews mit Stakeholdern

Für eine vertiefende Kontextualisierung der im Rahmen der Fallstudien gewonnenen Empirie und einer Beleuchtung von Aspekten, die ggf. durch die Effekte der Selbstselektion unterrepräsentiert waren, wurden insgesamt 82 ergänzende Interviews mit Branchenexpertinnen und -experten umgesetzt.<sup>15</sup> Darunter waren z. B. Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgeberverbänden, der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (und ihren Niederlassungen in ausgewählten Bundesländern), von Gewerkschaften, Beratungsstellen, Zoll- und Arbeitsschutzbehörden, Ministerien ausgewählter Herkunftsländer der in der Fleischwirtschaft Beschäftigten, Migrantenselbstorganisationen, aus der Wissenschaft sowie auch Geschäftsführungen von Unternehmen der Fleischwirtschaft.

#### 2.2.5 Interviews mit weiteren Beschäftigten (über Fallstudien hinaus)

Neben Interviews mit Beschäftigten im Rahmen der Fallstudien wurden zusätzlich 13 Einzel- und zehn Gruppeninterviews mit insgesamt 37 Beschäftigten, die unabhängig von Fallstudien akquiriert

<sup>14</sup> Vgl. Witzel, 2000.

<sup>15</sup> Diese Interviews wurden als Experteninterviews nach Gläser und Laudel umgesetzt, vgl. Gläser/Laudel, 2004.

wurden, geführt. Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden dabei über eine lokale Vertretung der NGG sowie über zwei lokale Vertretungen der Beratungsstelle Faire Mobilität akquiriert. So wie die Fallstudien möglicherweise überproportional sich positiv darstellende Unternehmen enthalten, ist bei den zusätzlichen Interviews mit Beschäftigten von einem gegenläufigen Bias auszugehen, da über Beratungsstellen rekrutierte Interviewpersonen naturgemäß überproportional häufig arbeitsrechtliche Probleme haben.

### 2.2.6 Begleitung von Kontrollen, kommunikative Einbindung der Evaluation

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Evaluationsteams begleiteten Kontrollen des Zolls in zwei Betrieben der Fleischwirtschaft. Methodisch umfassten die Untersuchungen bei der Begleitung Beobachtungen und ergänzende Interviews. Ziel dieser Beobachtungen war, ein besseres Verständnis der Vorgehensweise der Kontrollbehörden in Betrieben der Fleischwirtschaft (ohne jedoch deren Vorgehensweise zu bewerten) und einen tieferen Einblick in die zu kontrollierenden Gegebenheiten vor Ort im Betrieb zu erlangen.

Das BMAS, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Ressortarbeitskreis standen der Evaluation als Expertinnen und Experten zur Verfügung. Im Rahmen von Gesprächen haben sie ihre Kenntnisse und Erfahrungen über die Branche eingebracht oder Vertiefungen von bestimmten Zwischenergebnissen angeregt. Dabei haben sie die Ergebnisse der Evaluation jedoch in keiner Weise inhaltlich gesteuert. Der vorliegende Bericht ist unabhängig.

### 3. Beschreibung des zum 1. Januar 2021 reformierten GSA Fleisch

Das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (im Folgenden: GSA Fleisch) wurde zum 1. Januar 2021 reformiert.<sup>16</sup> Nach einer kurzen Darstellung der geschichtlichen Entwicklung werden die einzelnen Vorschriften des GSA Fleisch unter besonderer Berücksichtigung der wesentlichen Änderungen durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz (ArbSchKG) in der seit 1. Januar 2021 bzw. seit 1. April 2021 geltenden Fassung erläutert. Im Rahmen der Ausführungen werden die bedeutendsten neuen Bestimmungen auf ihre praktische Relevanz und auf ggf. noch bestehende Unklarheiten bei den Rechtsanwendenden unter Einbeziehung der dazu bereits ergangenen Rechtsprechung und der einschlägigen juristischen Fachliteratur untersucht.<sup>17</sup> Den Schwerpunkt der Begutachtung bilden die Regelungen des § 2 GSA Fleisch und des § 6a GSA Fleisch. Im Zuge der Erörterung des § 6a GSA Fleisch werden die „Inhaberregelung“ und die „Einschränkung des Fremdpersonaleinsatzes“ näher beleuchtet. In diesem Zusammenhang wird auf die verfassungs- und europarechtlichen Bedenken gegen die Vorschrift innerhalb der juristischen Wissenschaft hingewiesen.

#### 3.1 Geschichtliche Entwicklung aus rechtlicher Perspektive

Die Fleischwirtschaft in Deutschland ist seit vielen Jahren wegen schlechter Arbeitsbedingungen und niedriger Löhne in der Kritik (zur Lohnentwicklung in der Fleischwirtschaft vgl. Kapitel 6.3.4). Anfang Januar 2014 konnte erstmals ein bundeseinheitlicher Tarifvertrag zur Regelung der Mindestarbeitsbedingungen für Arbeitnehmer\*innen in der Fleischwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen werden. Vor dem Hintergrund, dass Tarifverträge aber zunächst nur unmittelbar und zwingend für Arbeitsverhältnisse gelten, bei denen beide Arbeitsvertragsparteien tarifgebunden sind, wurde die Fleischwirtschaft zum 31. Mai 2014 in den Branchenkatalog des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) aufgenommen. Auf dieser Basis konnte ein Mindestlohntarifvertrag für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer\*innen dieser Branche – auch für aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmer\*innen – erstreckt bzw. für allgemeinverbindlich erklärt werden.<sup>18</sup> Erklärtes Ziel des Gesetzgebers war es, den erkannten Handlungsbedarf im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen in der Fleischbranche umzusetzen und gesetzlich zu normieren.<sup>19</sup> Mit einem Tarifvertrag für die Zeit vom 1. August 2014 bis zum 31. Dezember 2017, der entsprechend für allgemeinverbindlich erklärt wurde, nutzte die Branche die Übergangsregelung des § 24 Mindestlohngesetzes (MiLoG), welche vorsah, dass über eine Verordnung über Branchenmindestlöhne vom allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nach dem MiLoG nach unten abgewichen werden kann. Darüber hinaus unterzeichneten im Jahr 2015 die sechs größten Unternehmen der Fleischbranche eine Selbstverpflichtung, die jedoch auch nach Einschätzung des Gesetzgebers auf der Basis von Prüfungen in den Unternehmen nicht dazu führte, die Missstände abzustellen.<sup>20</sup> Seit dem 1. Januar 2018 existierte keine Verordnung mehr, die einen Mindestlohntarifvertrag auf der Grundlage des AEntG für alle Arbeitgeber in der Fleischbranche und deren Arbeitnehmer\*innen für verbindlich erklärt. Eine Folgeverordnung konnte nicht erlassen

<sup>16</sup> BGBl. 2020 I S. 3334.

<sup>17</sup> Rechtsprechung und Literatur konnten bis 30. April 2023 berücksichtigt werden.

<sup>18</sup> Vgl. Gesetzesbegründung in BT-Drucks. 18/910: S. 6.

<sup>19</sup> Vgl. BT-Drucks. 18/910: S. 6.

<sup>20</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 19.

werden, da der 2018 von den Tarifvertragsparteien der Fleischwirtschaft entworfene Tarifvertrag Regelungen vorsah, die nicht mit den Vorgaben des AEntG und des MiLoG vereinbar waren.<sup>21</sup>

Angesichts der weiterhin schlechten Arbeitsbedingungen in der Fleischbranche sah sich der Gesetzgeber 2017 veranlasst, tätig zu werden und das GSA Fleisch zu schaffen, welches dem Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Gesetze angehängt und im beschleunigten Verfahren in der Nacht vom 1. auf den 2. Juni 2017 als sogenanntes „Omnibus-Gesetz“<sup>22</sup> ohne größere Diskussionen beschlossen wurde. Es trat am 25. Juli 2017 in Kraft. Mit dem GSA Fleisch 2017 wurde das Ziel verfolgt, die Rechte und Ansprüche der Arbeitnehmer\*innen zu sichern sowie Umgehungen der Pflicht zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch die Beauftragung von Nachunternehmern in der Fleischwirtschaft zu vermeiden.<sup>23</sup> Im Einzelnen erfolgten eine Stärkung der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge (vgl. § 3 GSA Fleisch 2017) und eine Verschärfung der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung (§ 6 GSA Fleisch 2017). Zudem wurde in § 4 GSA Fleisch 2017 klargestellt, dass den Beschäftigten die benötigten Arbeitsmittel, Arbeitskleidung und die persönliche Schutzausrüstung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen sind.

Leider hatte das GSA Fleisch 2017 nicht die gewünschte Wirkung, wie beispielsweise eine erneute Schwerpunktkontrolle der Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 ergab. Auch die Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ergaben, dass es im Bereich der Fleischindustrie weiterhin zu zahlreichen Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben kam (vgl. Kapitel 6.3).

Infolge der COVID-19-Ausbrüche im Frühjahr und Frühsommer 2020 in Großbetrieben der Fleischindustrie in Nordrhein-Westfalen und in den umliegenden Gemeinden erfuhren die dort herrschenden Arbeits- und Wohnbedingungen mediale Aufmerksamkeit und wurden erneut politisch diskutiert.<sup>24</sup> Vor diesem Hintergrund beschloss das Bundeskabinett am 20. Mai 2020 das Eckpunktepapier „Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft“,<sup>25</sup> welches insbesondere durch das Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) umgesetzt wurde.<sup>26</sup> Nach der Gesetzesbegründung sollen Verbesserungen im Arbeitsschutz in dreierlei Hinsicht erzielt werden:

- 1) Es soll ein Gleichlauf zwischen der Verantwortung für die Betriebsabläufe und der Verantwortung für die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards bezüglich aller im Schlachthof eingesetzten Arbeitnehmer\*innen gewährleistet werden.<sup>27</sup>
- 2) Die Hindernisse für effiziente und effektive Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und die Arbeitsschutzbehörden der Länder sollen beseitigt werden. Zudem sollen die Kontrollmöglichkeiten im Arbeitsschutz bei Unterkünften erweitert werden.<sup>28</sup>
- 3) Die Arbeitnehmer\*innen sollen umfassend im Betrieb vertreten werden; durch die Begründung von Arbeitsverhältnissen unmittelbar mit dem Inhaber des Fleischbetriebs sind die Arbeitnehmer\*innen gleichermaßen aktiv und passiv legitimiert zur Wahl des örtlichen Betriebsrats.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> Es „teilten die Tarifvertragsparteien der Fleischwirtschaft dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales im August 2018 schriftlich mit, dass der Abschluss eines Tarifvertrags, der den rechtlichen Anforderungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes Rechnung trägt, derzeit nicht Betracht käme.“ Ebd.

<sup>22</sup> Düwell, 2017: S. 1 Anm. 1; Kothe, 2021, S. 38; nach Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 1, Rn 3 entstamme das Gesetz aus einer politischen „Nacht- und Nebelaktion“.

<sup>23</sup> Düwell, 2017: S. 1 Anm. 1.

<sup>24</sup> Vgl. Däubler, 2021.

<sup>25</sup> Eckpunktepapier des Bundeskabinetts vom 20. Mai 2020 „Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft“ in Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 1, Rn 28.1 ff.

<sup>26</sup> BGBl. 2020 I 3334.

<sup>27</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 25.

<sup>28</sup> Ebd.: S. 26.

<sup>29</sup> Ebd.

Am 30. Dezember 2020 wurde das Arbeitsschutzkontrollgesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.<sup>30</sup>

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz ändert des GSA Fleisch maßgeblich; die wichtigste und zugleich umstrittenste Bestimmung stellt eine weitreichende Einschränkung von Fremdpersonal im Bereich der Fleischindustrie dar. Seit dem 1. Januar 2021 ist der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmer\*innen sowie Solo-Selbstständigen im Kernbereich der Fleischindustrie generell verboten. Der Inhaber eines Betriebs oder einer übergreifenden Organisation muss Arbeitgeber der dort tätigen Beschäftigten sein. Zudem ist seit dem 1. April 2021 übergangsweise bis zum 31. März 2024 die Arbeitnehmerüberlassung nur noch in sehr engen Grenzen zulässig. Die Einhaltung des Fremdbeschäftigungsverbots unterliegt der Prüfung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Bundeszollverwaltung (vgl. § 6b GSA Fleisch). Darüber hinaus sieht das novellierte GSA Fleisch für die Fleischindustrie eine elektronische und manipulationssichere Aufzeichnung der Arbeitszeit vor, die ausdrücklich auch fremdnützige Vor- und Nachbereitungshandlungen erfasst. Ausgenommen von diesen Regelungen ist unter den Voraussetzungen des § 2 II GSA Fleisch das Fleischerhandwerk mit weniger als 50 Tätigen, ausschließlich der im Verkauf Tätigen.

In den folgenden Kapiteln werden die einzelnen Regelungen des GSA Fleisch näher beleuchtet.

## 3.2 Zielbestimmung des GSA Fleisch, § 1

§ 1 GSA Fleisch gibt die Ziele des Gesetzes vor. Neben den bereits im GSA Fleisch 2017 normierten Zielen der Sicherung von Rechten der Arbeitnehmer\*innen sowie der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge wurde mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz zum 1. Januar 2021 ausdrücklich auch der Arbeits- und Gesundheitsschutz, mithin auch der öffentliche Gesundheitsschutz, als Ziel des Gesetzes festgelegt.<sup>31</sup> Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die große Anzahl der mit COVID-19 infizierten Fremdfirmenbeschäftigten in fleischverarbeitenden Betrieben zugleich auch eine Gefahr für Anwohnerinnen und Anwohner der umliegenden Gemeinden und das jeweils örtliche Gesundheitssystem bedeuten könnte, welches bei Massenausbrüchen an Kapazitätsgrenzen stoßen könnte.<sup>32</sup>

## 3.3 Geltungsbereich des GSA Fleisch, § 2

In § 2 GSA Fleisch ist der Geltungsbereich des Gesetzes beschrieben. Die ursprüngliche Fassung des § 2 GSA Fleisch enthielt nur einen Absatz 1, der unverändert weiterbesteht. Dort heißt es in Satz 1, dass das Gesetz für die Fleischwirtschaft gilt. Damit kommt dem Terminus „Fleischwirtschaft“ große Bedeutung zu, da nur Betriebe der Fleischwirtschaft von den Einschränkungen und strengen Regelungen des GSA Fleisch betroffen sind.

### 3.3.1 Fleischwirtschaft als Adressat, § 2 I

Zur näheren Beschreibung der Fleischwirtschaft wird in § 2 I S. 2 GSA Fleisch auf die bereits bestehende Begriffsbestimmung in § 6 IX AEntG verwiesen. Nach der in § 6 IX S. 1 AEntG enthaltenen Legaldefinition sind Betriebe der Fleischwirtschaft Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen, in denen überwiegend geschlachtet oder Fleisch verarbeitet wird. Zudem gilt das Gesetz nach § 6 IX S. 1 Hs. 2 AEntG auch für Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen<sup>33</sup>,

---

<sup>30</sup> BGBl. 2020 I 3334.

<sup>31</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 32.

<sup>32</sup> Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 1, Rn 39.

<sup>33</sup> Vgl. zum Anwendungsbereich der selbstständigen Betriebsabteilung: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 2, Rn 5.

die ihre Arbeitnehmer\*innen überwiegend in Betrieben der Fleischwirtschaft einsetzen. § 6 IX AEntG geht dabei vom betriebsverfassungsrechtlichen Betriebsbegriff aus.<sup>34</sup> Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) selbst enthält jedoch keine Bestimmung des Betriebs, sodass auf die von der Rechtsprechung entwickelte Definition zurückgegriffen werden muss. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist ein Betrieb iSd BetrVG eine organisatorische Einheit, innerhalb derer ein Arbeitgeber gemeinsam mit den von ihm beschäftigten Arbeitnehmer\*innen bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt.<sup>35</sup>

Der Begriff des Schlachtens umfasst nach § 6 IX S. 2 AEntG alle Tätigkeiten des Schlachtens und Zerlegens von Tieren, etwa von Rindern, Schweinen, Geflügel, Schafen, Kamelen und anderen Tieren, mit Ausnahme von Fischen.<sup>36</sup> Zu den erfassten Tätigkeiten zählen nach der Gesetzesbegründung zu § 6 IX AEntG insbesondere:

- der Betrieb von Schlachthäusern, in denen geschlachtet, Fleisch zugerichtet und verpackt wird,
- die Herstellung von Frisch- und Gefrierfleisch, in Schlachtkörpern und in Stücken,
- das Auslassen von Speck und anderen essbaren tierischen Fetten.

Gemäß § 6 IX S. 3 AEntG umfasst die Verarbeitung alle Tätigkeiten der Weiterverarbeitung von beim Schlachten gewonnenen Fleischprodukten zur Herstellung von Nahrungsmitteln sowie deren Portionierung und Verpackung. Hierzu zählen nach Auffassung des Gesetzgebers insbesondere:

- die Herstellung von getrocknetem, gesalzenem, geräuchertem, gefrorenem oder anders haltbar gemachtem Fleisch,
- die Herstellung von Fleischerzeugnissen wie Würsten, Schinken, Pasteten, Fleischkonserven oder Ähnlichem.<sup>37</sup>

Der Gesetzgeber verneint eine Verarbeitung iSd Gesetzes, wenn durch den Verarbeitungsprozess das durch Schlachtung gewonnene Fleischprodukt als eine von mehreren Zutaten seinen Charakter als eigenständiges Produkt einbüßt.<sup>38</sup> Dies ist beispielsweise der Fall

- bei der Herstellung von gefrorenen oder anders haltbar gemachten Fleischfertiggerichten,
- bei der Herstellung von Fleischsuppen und Fleischbrühen,
- bei der Herstellung von Gelatine oder ähnlichen Produkten.

Nach § 6 IX S. 4 AEntG ist die Verarbeitung nicht erfasst, wenn die Behandlung, die Portionierung oder die Verpackung beim Schlachten gewonnener Fleischprodukte direkt auf Anforderung des Endverbrauchers erfolgt. Als Beispiele sind der Gesetzesbegründung zu entnehmen: die Zubereitung von Speisen zum sofortigen Verzehr an Ort und Stelle oder zum Mitnehmen und alsbaldigen Verzehr sowie das Verpacken und Portionieren an Fleischtheken im Einzelhandel.<sup>39</sup>

### 3.3.2 Rechtsprechung zu § 2 I GSA Fleisch iVm § 6 IX AEntG

Obschon § 6 IX AEntG den Begriff der Fleischwirtschaft sehr detailliert definiert und die Gesetzesbegründung eingängige Beispiele enthält, begehrten einige wurst- bzw. fleischerstellende und/oder -verarbeitende Unternehmen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes bzw. im Klageverfahren bei den Finanzgerichten<sup>40</sup> die Feststellung, dass sie keinen Betrieb der Fleischwirtschaft unterhielten.

---

<sup>34</sup> Thüsing, 2023: GSA-Fleisch, § 2, Rn 4.

<sup>35</sup> BAG, Beschluss v. 15. Oktober 2014 – 7 ABR 53/12.

<sup>36</sup> BT-Drucks. 18/910: S. 9.

<sup>37</sup> BT-Drucks. 18/910: S. 9.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> Die sachliche Zuständigkeit der Finanzgerichte ergibt sich daraus, dass den Behörden der Zollverwaltung nach § 6b GSA Fleisch die Kontrolle der Einhaltung des Fremdbeschäftigungsverbot nach § 6a GSA Fleisch obliegt. Wenn sich Unternehmen gegen

Die verschiedenen Finanzgerichte sahen sich in den Verfahren zunächst mit der Problematik konfrontiert, ob die Frage nach der Einordnung als Betrieb der Fleischwirtschaft bereits ein Rechtsverhältnis zum Antragsgegner begründet, das Gegenstand einer Feststellungsklage nach § 41 I Finanzgerichtsordnung (FGO) bzw. einer Feststellung im Wege der einstweiligen Anordnung sein kann. Konkret geht es um die Thematik, ob ein derartiges Begehren lediglich eine abstrakte Rechtsfrage darstellt mit der Folge, dass das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis zu verneinen wäre. Diese Frage wird von der Finanzgerichtsbarkeit bislang unterschiedlich beantwortet.

Bei Anerkennung eines Rechtsschutzbedürfnisses hatten sich die Gerichte in einem zweiten Schritt in der Sache mit der Frage auseinanderzusetzen, unter welchen Voraussetzungen in einem Betrieb „überwiegend“ Fleisch verarbeitet wird.

### 3.3.2.1 Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 20. Mai 2021 – 4 V 33/21<sup>41</sup>

Das Finanzgericht Hamburg hatte am 20. Mai 2021 über folgenden Fall zu entscheiden: Ein wurstproduzierendes Unternehmen wollte über den 1. April 2021 hinaus Leiharbeiter\*innen beschäftigen und daher im einstweiligen Rechtsschutz festgestellt wissen, dass es nicht als Betrieb der Fleischwirtschaft iSv § 6 IX AEntG einzuordnen sei. Zur Begründung führte das Unternehmen an, dass es nicht überwiegend Fleisch verarbeite, weil lediglich die Tätigkeiten am rohen Fleischprodukt, also in den Bereichen Betriebsleitung/Produktionsentwicklung, Wareneingang, Kutterei und Pökelei als Fleischverarbeitung anzusehen seien; auf diese Tätigkeiten entfielen weniger als 8,85 Prozent der Gesamtarbeitszeit.

Das Finanzgericht Hamburg sah den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als zulässig an. Es bejahte in dem Streitgegenständlichen Fall das notwendige Rechtsschutzbedürfnis. Die Antragstellerin begehre in der Hauptsache die Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses iSd § 41 I FGO. Ein Rechtsverhältnis in diesem Sinne sei die sich aus einem konkreten Sachverhalt ergebende, aufgrund von Rechtsnormen geordnete rechtliche Beziehung zwischen Personen untereinander oder einer Person und einer Sache. So liege es hier, denn die Antragstellerin erstrebe in der Hauptsache nicht die gerichtliche Klärung der abstrakten Rechtsfrage, was unter dem Begriff der Fleischverarbeitung iSd § 6 IX AEntG und § 6a II GSA Fleisch zu verstehen sei. Vielmehr begehre sie die Klärung, ob sie im konkreten Fall dem sachlichen Geltungsbereich des § 2 GSA Fleisch unterfalle und somit den Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal nach § 6a GSA Fleisch unterliege. Weiterhin liege das notwendige Rechtsschutzbedürfnis vor, da es der Antragstellerin nicht zuzumuten sei, zunächst gegen die nach Ansicht der zuständigen Behörde der Zollverwaltung als Antragsgegnerin auf ihren Betrieb anwendbare Vorschrift des § 6a II GSA Fleisch zu verstoßen und damit eine Ordnungswidrigkeit nach § 7 GSA Fleisch zu begehen, um sich dann im Rahmen eines Bußgeldverfahrens gerichtlich zu wehren. Das Finanzgericht Hamburg sah den Antrag auch als begründet an.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sei aber der Begriff der Verarbeitung von Fleisch in § 6 IX S. 3 AEntG nicht auf die Arbeitsschritte am rohen Fleischprodukt beschränkt, sondern umfasse alle Tätigkeiten bis zur Herstellung des fertigen, für den Verbraucher bestimmten Nahrungsmittels (z. B. Wurst oder Schinken). Lediglich Arbeitsschritte, die der Herstellung des verpackten Nahrungsmittels nachfolgen, wie etwa die Konfektionierung und weitere Verpackung hergestellter Nahrungsmittel zum Versand oder Verkauf, seien nicht mehr der Fleischverarbeitung zuzuordnen. Dabei stützte das

---

entsprechende Kontrollen zur Wehr setzen, sind hierfür nach § 23 SchwarzArbG iVm § 6b GSA Fleisch die Finanzgerichte zuständig, die somit arbeitsrechtliche Fragen zu klären haben, vgl. dazu ausführlich: BFH, Beschluss v. 10.2.2022 – VII B 85/21.

<sup>41</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20. Mai 2021 – 4 V 33/21, NZA-RR 2021, S. 417–425.

Finanzgericht Hamburg seine Ausführungen maßgeblich auf die Gesetzesbegründung<sup>42</sup> zu § 6 IX AEntG.

Trotz dieser zunächst weiten Auslegung entschied das Finanzgericht Hamburg am 20. Mai 2021, dass das antragstellende Wurstunternehmen kein Fleischbetrieb iSv § 6 IX AEntG sei und somit das novellierte GSA Fleisch nicht zur Anwendung gelange (vgl. § 2 I GSA Fleisch). Zur Begründung stellte das erkennende Gericht auf das in § 6 IX AEntG normierte Überwiegensprinzip ab, welches vom Bundesarbeitsgericht<sup>43</sup> zur Branchenzuordnung von Mischbetrieben entwickelt wurde. Dieses Prinzip setze voraus, dass in dem Betrieb bezogen auf die Gesamtarbeitszeit aller Beschäftigten im Kalenderjahr vornehmlich Tätigkeiten erbracht würden, die der Fleischverarbeitung zuzurechnen seien. Auf wirtschaftliche Kriterien, wie den Anteil der Tätigkeiten am Umsatz oder Verdienst, komme es dagegen nicht an. Entscheidend sei allein, ob die Arbeitszeiten der eingesetzten Arbeitnehmer\*innen überwiegend (zu mehr als 50 %) auf die Erbringung der jeweils in § 6 IX AEntG genannten Tätigkeitsfelder entfielen, was in einem Mischbetrieb mit mehreren Tätigkeitsfeldern insgesamt nicht vorliege, wenn auf keines der Tätigkeitsfelder ein Anteil von mehr als 50 Prozent der Gesamtarbeitszeit entfalle. Unter Anwendung dieser Kriterien kam das Finanzgericht Hamburg zu dem Schluss, dass die Antragstellerin nicht als überwiegend fleischverarbeitend anzusehen sei. Es untersuchte, ob die Arbeitszeiten der eingesetzten Beschäftigten überwiegend, d. h. zu mehr als 50 Prozent, auf Tätigkeiten der Weiterverarbeitung von Fleisch im oben genannten Sinne entfallen, was das Gericht im vorliegenden Fall verneinte. Auf die Tätigkeitsfelder, die das Gericht der Fleischverarbeitung zuordnete, entfiel kein Anteil von mehr als 50 Prozent. Dabei ging das Finanzgericht Hamburg davon aus, dass nur solche Tätigkeiten in die Fleischverarbeitung einbezogen werden könnten, die „unmittelbar am Fleischprodukt oder Nahrungsmittel selbst“ stattfinden. Nicht zu berücksichtigen seien demgegenüber andere Bereiche, die nur einen Bezug zur Fleischwirtschaft aufweisen, wie beispielsweise die Qualitätssicherung, die Verpackung der eingeschweißten Würste zum Versand oder kaufmännische sowie personalwirtschaftliche Tätigkeiten. Mithin legte das Finanzgericht Hamburg in seinem Beschluss vom 20. Mai 2021 einen äußerst engen Begriff der Fleischverarbeitung zugrunde, was von der Literatur kritisiert wurde.<sup>44</sup>

### 3.3.2.2 Bundesfinanzhof, Beschluss vom 10. Februar 2022 – VII B 85/21<sup>45</sup>

Gegen die oben genannte Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg erhob die Antragsgegnerin Beschwerde, die der Bundesfinanzhof in seinem Beschluss vom 10. Februar 2022 als zulässig und begründet ansah. Der Bundesfinanzhof entschied, dass einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel festzustellen, dass es sich bei der Antragstellerin nicht um einen Betrieb der Fleischwirtschaft iSv § 6 IX AEntG handelt, bereits das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Im Gegensatz zum Finanzgericht Hamburg hegte das erkennende Gericht Zweifel daran, ob überhaupt ein Rechtsverhältnis vorliege, welches Gegenstand einer Feststellungsklage nach § 41 I FGO vor den Finanzgerichten sein könne.<sup>46</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes ist ein Rechtsverhältnis iSd § 41 I FGO jede aus einem konkreten Sachverhalt resultierende, durch Rechtsnormen geordnete rechtliche Beziehung zwischen Personen oder zwischen Personen und Sachen.<sup>47</sup> Nach Ansicht des Bundesfinanzhofes bestehe im Streitfall zwischen den Beteiligten kein Rechtsverhältnis, weil das Hauptzollamt als Antragsgegnerin noch keine Prüfungsmaßnahmen bei der Antragstellerin durchgeführt oder konkrete Maßnahmen auch nur angekündigt habe. Derzeit sei die Antragstellerin lediglich potenzielle Adressatin eines abstrakt-generellen Gesetzes. Daran ändere

<sup>42</sup> BT-Drucks. 18/910: S. 9.

<sup>43</sup> Vgl. BAG, Urteil v. 10. September 2014 – 10 AZR 959/13.

<sup>44</sup> Zimmer, 2022: S. 6; Nielebock, 2021: Anm. 8.

<sup>45</sup> BFH, Beschluss v. 10. Februar 2022 – VII B 85/21, BFH / NV 2022: S. 514–518, vgl. dazu auch: Möller, 2022: Anm. 6.

<sup>46</sup> So auch: FG Nürnberg, Beschluss v. 20. Juli 2021 – 1 K 382/21, das den Feststellungsantrag eines wurstherstellenden Unternehmens, nicht unter den Anwendungsbereich des GSA Fleisch zu fallen, mangels eines konkreten Rechtsverhältnisses als unzulässig abgewiesen hat. Gegen diese Entscheidung wurde Revision beim BFH unter VII R 24/21 eingelegt, über die bislang noch nicht entschieden wurde.

<sup>47</sup> Vgl. statt aller: BFH, Urteil v. 29. Juli 2003 – VII R 39 43/02.



sich auch nichts dadurch, dass das Hauptzollamt als Antragsgegnerin die Möglichkeit habe, seine Kontrollbefugnis auszuüben und ggf. Sanktionen zu verhängen. Der Antragstellerin fehle insbesondere deshalb das Rechtsschutzbedürfnis für ihren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, weil nach summarischer Prüfung davon auszugehen sei, dass die Klage im Hauptsacheverfahren (AZ: 4 K 17/21) unzulässig sei. Die Antragstellerin habe bislang kein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung dargelegt, dass sie keinen Betrieb der Fleischwirtschaft iSd § 6 IX AEntG unterhalte. Eine vorbeugende Feststellungsklage zur Erreichung eines effektiven Rechtsschutzes sei vorliegend nicht unumgänglich, weil die Antragstellerin ihre Rechte durch eine spätere Gestaltungs- oder Feststellungsklage verfolgen könne und eine Feststellungsklage daher gemäß § 41 II FGO subsidiär sei.

### 3.3.2.3 Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21<sup>48</sup>

Das Finanzgericht Hamburg hatte sich am 20. Dezember 2021 erneut im einstweiligen Rechtsschutz mit der Frage zu beschäftigen, ob ein Unternehmen (am Standort A) einen Betrieb der Fleischwirtschaft nach § 2 I GSA Fleisch betreibt und die nach § 6a GSA Fleisch geltenden Vorgaben und Verbote – insbesondere in Bezug auf den Einsatz von Fremdpersonal – einzuhalten hat. In dem streitgegenständlichen Fall handelte es sich um ein Unternehmen, das Land- und Bauernschinken produziert, wobei das jeweilige Rohschinkenprodukt bereits fertiggestellt angeliefert und am Standort A lediglich portioniert, etikettiert und verpackt wird. Das Finanzgericht Hamburg sah den Antrag als zulässig an.

Im Gegensatz zum Bundesfinanzhof<sup>49</sup> und dem Finanzgericht Nürnberg<sup>50</sup> bejahte es das Vorliegen eines konkreten Rechtsverhältnisses iSd § 41 I FGO zwischen den Beteiligten.

Zur Begründung verwies das Finanzgericht Hamburg im Wesentlichen auf die Argumente in seiner Entscheidung vom 20. Mai 2021. Es nuancierte seine Rechtsprechung dahingehend, dass für ein konkretes Rechtsverhältnis iSd § 41 I FGO eine Beziehung erforderlich sei, die durch die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten (=konkreten) Sachverhalt geschaffen sei. Die rechtlichen Beziehungen eines Beteiligten zu einem anderen hätten sich bereits dann schon zu einem bestimmten konkretisierten Rechtsverhältnis verdichtet, wenn die Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen bereits überschaubaren Sachverhalt streitig sei. So liege der Fall hier: Die Antragstellerin möchte geklärt haben, ob sie die konkreten im novellierten GSA Fleisch normierten Pflichten treffen. Voraussetzung dazu sei, dass die Antragstellerin als ein Betrieb der Fleischwirtschaft unter den Anwendungsbereich des novellierten GSA Fleisch falle. Vor diesem Hintergrund sah das Finanzgericht Hamburg im Streitfall die Anwendung bestimmter Normen (hier die des novellierten GSA Fleisch) auf einen konkreten, bereits überschaubaren Sachverhalt (vorliegend den Betrieb der Antragstellerin an ihrem Standort in A) als streitig an. Das Finanzgericht Hamburg führte weiter aus, dass der Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage gemäß § 41 II FGO der Zulässigkeit der vorliegend begehrten einstweiligen Anordnung ebenfalls nicht entgegenstehe. Die Antragstellerin könne nicht darauf verwiesen werden, sich in einem Bußgeldverfahren – gleichsam von der Anklagebank aus – gegen das Fremdpersonalverbot zu verteidigen.

Das Finanzgericht Hamburg sah den Antrag in der Hauptsache aber als unbegründet an. Die Antragstellerin unterhalte einen Betrieb der Fleischwirtschaft (vgl. § 6 IX AEntG), der somit nach § 2 I GSA Fleisch dem Geltungsbereich des GSA Fleisch unterfalle.

---

<sup>48</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21.

<sup>49</sup> BFH, Beschluss v. 10. Februar 2022 – VII B 85/21.

<sup>50</sup> Vgl. FG Nürnberg, Beschluss v. 20. Juli 2021 – 1 K 382/21.

Zunächst wiederholte das Finanzgericht Hamburg seine Auffassung, wonach der Begriff der Verarbeitung von Fleisch in § 6 IX S. 3 AEntG nicht auf die Arbeitsschritte am rohen Fleischprodukt beschränkt sei, sondern alle Tätigkeiten bis zur Herstellung des fertigen, für den Verbraucher bestimmten Nahrungsmittels (z. B. die Wurst oder der Schinken) umfasse. Mithin seien vom Begriff der Fleischverarbeitung auch die bei der Antragstellerin vorgenommenen Portionierungen und Verpackungen erfasst. In Abkehr von seiner Entscheidung am 20. Mai 2021 hat das Finanzgericht Hamburg in diesem Beschluss jedoch festgestellt, dass das vom Bundesarbeitsgericht entwickelte Überwiegensprinzip zur Beurteilung, ob ein Betrieb oder eine selbstständige Betriebsabteilung als ein Betrieb der Fleischwirtschaft iSv § 6 IX AEntG anzusehen ist, nur zur Anwendung gelange, wenn es sich bei dem jeweils in Rede stehenden Betrieb um einen Mischbetrieb handle. Denn nur bei einem Mischbetrieb komme es nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts<sup>51</sup> darauf an, mit welchen Tätigkeiten die Arbeitnehmer\*innen des betreffenden Betriebs überwiegend beschäftigt werden. Handle es sich dagegen bei dem zu beurteilenden Betrieb um keinen Mischbetrieb, richte sich die Prüfung, ob dieser Betrieb einer Branche iSd § 6 AEntG zuzuordnen sei, nicht nach dem Überwiegensprinzip. Vielmehr unterfalle ein solcher Betrieb ohne Überwiegensprüfung kraft des von ihm verfolgten (alleinigen) Geschäftszweckes der im Katalog des AEntG aufgeführten Branche. Das Finanzgericht Hamburg führte weiter aus, dass ein Betrieb dann als Mischbetrieb einzuordnen sei, wenn er mehrere Geschäftszwecke, d. h. mehrere konkrete eigenständige Tätigkeitsbereiche verfolgt. Geschäftszweck eines Betriebs sei der konkrete Unternehmensgegenstand. Es gehe konkret um den Bereich und die Art der wirtschaftlichen Betätigung eines Betriebs. Verfolge etwa ein Betrieb sowohl ein Verkaufsgeschäft als auch eine Kundenwerkstatt, handle es sich um einen Betrieb mit mehreren eigenständigen Geschäftszwecken, mit der Folge, dass ein Mischbetrieb vorliegt. Ausgehend von diesem Prüfungsmaßstab sei der Standort A als eine selbstständige Betriebsabteilung iSd § 6 IX AEntG zu werten, die einen selbstständigen Betriebszweck verfolgt, namentlich die Portionierung, Etikettierung und Verpackung von bereits an anderen Standorten produzierten Schinkenrohlingen. Mithin handle es sich bei der Antragstellerin am Standort A um keinen Mischbetrieb, sodass das Überwiegensprinzip auch nicht als Richtschnur für die Anwendbarkeit des novellierten GSA Fleisch heranzuziehen sei. Der Standort der Antragstellerin in A sei als fleischverarbeitend iSv § 6 IX AEntG einzuordnen, denn die Fleischverarbeitung erfasse alle Tätigkeiten der Weiterverarbeitung von beim Schlachten gewonnenen Fleischprodukten von Nahrungsmitteln sowie deren Portionierung und Verpackung. Angesichts dessen unterfalle der Standort A der Antragstellerin als Betrieb der Fleischwirtschaft nach § 2 I GSA Fleisch dem Geltungsbereich des novellierten GSA Fleisch.

#### 3.3.2.4 Finanzgericht Münster, Beschluss vom 19. Januar 2022 – 8 V 3108/21 F

In einem vergleichbaren Fall bejahte das Finanzgericht Münster in seinem Beschluss vom 19. Januar 2022 mit identischer Begründung das Vorliegen eines konkreten Rechtsverhältnisses iSd § 41 I FGO und somit das Rechtsschutzbedürfnis. Im Rahmen der Begründetheitsprüfung ging das Finanzgericht Münster gleichfalls von einem weiten Verständnis des Begriffs „Fleischverarbeitung“ aus. Die Antragstellerin war hier ein im Bereich der Veredelung und Verpackung von Geflügel-, Schweine- und Rindfleisch sowie der Herstellung von vegetarischen und veganen Artikeln in Tiefkühlung und Kühlung tätiges Unternehmen.

Ebenso wie das Finanzgericht Hamburg subsumierte das Finanzgericht Münster unter dem Begriff der „Fleischverarbeitung“ die gesamte Wertschöpfungskette der Verarbeitung der durch das Schlachten gewonnenen Fleischprodukte bis zur fertigen Herstellung von Nahrungsmitteln. Sofern der Arbeits- und Herstellungsprozess bis zum fertigen Nahrungsmittel auch Arbeitsschritte der Portionierung oder Verpackung umfasst, unterfielen auch diese der Fleischverarbeitung gemäß § 6 IX AEntG. Das Finanzgericht Münster folgt in dieser Entscheidung der jüngeren Auffassung des

---

<sup>51</sup> Vgl. dazu statt aller: BAG, Urteil v. 25. November 1987 – 4 AZR 361/87.

Finanzgerichts Hamburg vom 20. Dezember 2021<sup>52</sup> darin, dass sich die Prüfung, ob ein Betrieb als solcher der Fleischwirtschaft iSd § 6 IX AEntG zu qualifizieren sei, nur dann nach dem „Überwiegensprinzip“ beurteile, wenn es sich bei dem streitgegenständlichen Betrieb um einen Mischbetrieb handle. Im vorliegenden Fall unterhalte die Antragstellerin keinen Mischbetrieb mit mehreren Unternehmensgegenständen, sodass sich die Überwiegensprüfung erübrige. Der beschließende Senat stellt fest, dass die Antragstellerin nicht mehrere Geschäftszwecke verfolge, sondern insgesamt im Bereich der Veredelung und Verpackung von Geflügel-, Schweine- und Rindfleisch sowie der Herstellung von vegetarischen und veganen Artikeln in der Tiefkühlung und Kühlung tätig sei. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass die Herstellung der vegetarischen und veganen Artikel einen selbstständigen Betriebsteil darstellen könnte, vielmehr sei dieser Bereich organisatorisch, räumlich und personell mit dem fleischverarbeitenden Bereich verflochten.

### 3.3.2.5 Finanzgericht Baden-Württemberg, Beschluss v. 13. September 2022 – 11 V 1731/21, und Finanzgericht Hamburg, Gerichtsbescheid v. 12. Dezember 2022 – 4 K 17/21

In den vor den Finanzgerichten Baden-Württemberg am 13. September 2022 – 11 V 1731/21 und Hamburg am 12. Dezember 2022 – 4 K 17/21 verhandelten Fällen begehrte die jeweilige Antragstellerin bzw. Klägerin ebenfalls die Feststellung, nicht als Betrieb der Fleischwirtschaft angesehen zu werden und damit nicht dem Beschäftigungsverbot nach § 6a GSA Fleisch zu unterfallen. In beiden Fällen waren gleichsam noch keine Prüfungsmaßnahmen vom Hauptzollamt, als Antragsgegnerin bzw. als Beklagte, angekündigt worden. Die beiden Finanzgerichte bejahten mit ausführlicher Begründung gleichfalls ein konkretes Rechtsverhältnis iSd § 41 FGO zwischen den jeweils beteiligten Parteien.

Das Finanzgericht Baden-Württemberg hatte weiterhin zu untersuchen, was unter dem Begriff der „Fleischverarbeitung“ iSv § 6 IX S. 3 AEntG zu verstehen ist. Es schloss sich der Auslegung der anderen Finanzgerichte an und entschied, dass der Begriff der Fleischverarbeitung nicht auf die Arbeitsschritte am rohen Fleischprodukt beschränkt sei, sondern erst mit der Herstellung des fertigen Nahrungsmittels unter Einschluss der Portionierung oder Verpackung ende, sofern diese nicht auf Anforderung des Endkunden erfolge. Das Finanzgericht Baden-Württemberg lehnte jedoch unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts<sup>53</sup> im Anwendungsbereich des § 6 IX AEntG das Überwiegensprinzip ab, wenn es sich bei dem in Rede stehenden Betrieb nicht um einen Mischbetrieb handle.

### 3.3.2.6 Bundesfinanzhof, Beschluss v. 22. September 2022 – VII B 183/21

Der Bundesfinanzhof hatte sich am 22. September 2022 erneut mit den Voraussetzungen einer einstweiligen Anordnung bei der Frage zur Einordnung eines Unternehmens als Betrieb der Fleischwirtschaft zu beschäftigen. Im Gegensatz zu den Fällen, die den Finanzgerichten bis dato zur Entscheidung vorlagen, hatte im streitgegenständlichen Fall das Hauptzollamt in der Betriebsstätte der Antragstellerin bereits eine stichprobenweise Prüfung der in der Fleischwirtschaft einzuhaltenden Hinweispflichten vorgenommen. Angesichts dessen sah der Bundesfinanzhof die Antragstellerin nicht mehr als nur potenzielle Adressatin eines abstrakt-generellen Gesetzes an. Vielmehr liege nach summarischer Prüfung wegen der bereits durchgeführten Prüfungsmaßnahmen im Streitfall ein konkretes Rechtsverhältnis iSd § 41 I FGO vor. Der Bundesfinanzhof bejahte zudem das berechnete Interesse der Antragstellerin an der beantragten Feststellung, dass sie kein Betrieb der Fleischwirtschaft iSd § 6 IX AEntG sei, weil die Feststellungsklage im Hinblick auf die bereits durchgeführten Prüfungsmaßnahmen durch das Hauptzollamt nicht nur auf eine

---

<sup>52</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21.

<sup>53</sup> BAG, Urteil v. 10.9.2014 – 10 AZR 959/13.

rechtsgutachterliche Stellungnahme des Finanzgerichts hinausliefe. Der Antrag der Antragstellerin auf Erlass der einstweiligen Anordnung mit dem begehrten Inhalt, dass ihre Betriebsstätte X, hilfsweise einzelne Betriebsbereiche nicht dem Geltungsbereich des § 2 I GSA Fleisch unterlägen und somit die in § 6a GSA Fleisch enthaltenen Vorgaben und Verbote in Bezug auf den Einsatz von Fremdpersonal nicht anzuwenden seien, führte jedoch in der Sache nicht zum Erfolg. Zur Begründung führte der Bundesfinanzhof aus, dass andernfalls die Hauptsache vorweggenommen werden würde. Eine Vorwegnahme der Hauptsache sei im Hinblick auf das Gebot des effektiven Rechtsschutzes nur geboten, wenn ohne den vorläufigen Rechtsschutz schwere und unzumutbare, nicht anders abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. Eine derartige Ausnahmesituation konnte der Bundesfinanzhof vorliegend nicht feststellen, da die Antragstellerin nach eigener Angabe im Hinblick auf die ungeklärte Rechtslage derzeit kein Fremdpersonal mehr beschäftigt. Mithin bestehe seitens der Antragstellerin momentan nicht die Gefahr gegen § 6a II GSA Fleisch zu verstoßen. Der Bundesfinanzhof hat in seinen weiteren Ausführungen bewusst offengelassen, ob das Überwiegensprinzip bei der Bestimmung des „Betriebs der Fleischwirtschaft“ iSd § 6 IX AEntG generell zur Anwendung komme oder nur dann, wenn es sich um Mischbetriebe handle.

### 3.3.2.7 Stellungnahme

Die dargestellten Entscheidungen zeigen, dass innerhalb der Finanzgerichtsbarkeit die Frage noch nicht abschließend geklärt ist, ob der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung oder eine Feststellungsklage eines Unternehmens, kein Betrieb der Fleischwirtschaft iSd § 6 IX AEntG zu sein, zulässig ist, wenn noch keine konkreten Prüfungsmaßnahmen durch das Hauptzollamt durchgeführt wurden.

Der Bundesfinanzhof scheint auch in seiner Entscheidung vom 22. September 2022 – VII B 183/21 an der Ansicht festzuhalten, dass ein konkretes Rechtsverhältnis iSd § 41 I FGO erst dann vorliege, wenn das Hauptzollamt bereits Prüfungsmaßnahmen in dem gegenständlichen Betrieb durchgeführt habe.<sup>54</sup> Andernfalls sei der Betrieb nur potenzieller Adressat eines abstrakt-generellen Gesetzes. Sollte sich diese Auffassung verfestigen, hätte dies in der Praxis zwei mögliche Konsequenzen:

- Entweder die Betriebe setzen gar kein Fremdpersonal im Bereich des Schlachtens und der Fleischverarbeitung mehr ein, obwohl sie der Auffassung sind, nicht unter den Anwendungsbereich des § 2 I GSA Fleisch zu fallen,
- oder die Betriebe arbeiten weiterhin mit fremdem Personal mit dem Risiko, gegen die Vorschrift des § 6a II GSA Fleisch zu verstoßen und damit eine Ordnungswidrigkeit nach § 7 II GSA Fleisch zu begehen. In diesem Fall könnten sich die Betriebe erst nach Zustellung des Bußgeldbescheids zunächst durch einen Einspruch und ggf. später im Wege des Antrags auf Aussetzung der Vollziehung der Prüfungsverfügung bzw. im Wege der Anfechtungsklage gegen den Bußgeldbescheid wehren.

Weiterhin ist festzustellen, dass noch Auslegungsschwierigkeiten bei der Frage bestehen, unter welchen Voraussetzungen die Betriebe als solche der Fleischwirtschaft gemäß § 6 IX AEntG anzusehen sind und damit dem Geltungsbereich des GSA Fleisch nach § 2 I GSA Fleisch unterfallen. Zwar gehen die Finanzgerichte in erster Instanz mittlerweile einhellig und unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts davon aus, dass im Anwendungsbereich des § 6 IX AEntG das Überwiegensprinzip nur dann zur Anwendung kommt, wenn es sich bei dem in Rede stehenden Betrieb um einen Mischbetrieb handelt, d. h. wenn mehrere konkrete eigenständige Tätigkeitsbereiche und damit mehrere Geschäftszwecke verfolgt werden. Der Bundesfinanzhof hat

---

<sup>54</sup> Vgl. dazu das anhängige Verfahren beim BFH v. 20. April 2023 – 4 K 17/21. Der BFH hat zu entscheiden, ob im Rahmen einer Feststellungsklage, in welcher mittels Zwischengerichtsbescheid die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses getroffen wird, folgende Frage geklärt werden kann: Unterhält eine Firma einen Betrieb bzw. eine selbstständige Betriebsabteilung der Fleischwirtschaft iSv § 2 I GSA Fleisch iVm § 6 IX AEntG?

aber in seiner Entscheidung vom 22. September 2022 – VII B 183/21 ausdrücklich offengelassen, ob das Überwiegensprinzip stets bei der Auslegung des § 6 IX AEntG zur Anwendung kommt oder einen Mischbetrieb voraussetzt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung hierzu entwickelt.

### 3.3.3 Ausnahmeregelung für das Fleischerhandwerk, § 2 II

Nach § 2 II S. 1 GSA Fleisch finden die §§ 6 bis 6b GSA Fleisch, welche die modifizierte Pflicht zur Arbeitsaufzeichnung (§ 6 GSA Fleisch), die Einschränkungen zum Einsatz von Fremdpersonal (§ 6a GSA Fleisch) und die Kontrollbefugnisse der Behörden der Zollverwaltung (§ 6b GSA Fleisch) normieren, keine Anwendung auf das Fleischerhandwerk. Absatz 2 des § 2 wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2021 durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz eingefügt, der zugleich das Fleischerhandwerk im Sinne des Gesetzes erstmals definiert.

Voraussetzung für die Zugehörigkeit zum Fleischerhandwerk ist, dass die Tätigkeit „handwerksmäßig“ betrieben wird und der Unternehmer iSd § 14 BGB in die Handwerksrolle des zulassungspflichtigen Handwerks oder in das Verzeichnis des zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes eingetragen ist (§ 2 II S. 2 Nr. 1 GSA Fleisch). Gleichgestellt sind juristische Personen oder rechtsfähige Personengesellschaften, deren Mitglieder ausschließlich Handwerker in dem oben definierten Sinne sind (§ 2 II S. 2 Nr. 2 GSA Fleisch).<sup>55</sup>

Für die Zugehörigkeit zum Fleischerhandwerk nach dem Gesetz setzt dieses weiterhin einschränkend voraus, dass die Unternehmer in der Regel nicht mehr als 49 Personen tätig werden lassen. Maßgeblich für die Berechnung des Schwellenwertes sind nicht nur die in Arbeitsverhältnissen zu den Unternehmern oder deren Unternehmen stehenden Arbeitnehmer\*innen.<sup>56</sup> Vielmehr werden auch die bei Nachunternehmern tätigen Arbeitnehmer\*innen, Leiharbeitnehmer\*innen sowie Solo-Selbstständige berücksichtigt.<sup>57</sup> Es gilt eine Pro-Kopf-Berechnung, sodass eine Umrechnung auf VZÄ – anders als bei anderen arbeitsrechtlichen Schwellenwerten – nicht stattfindet.<sup>58</sup> Der Grenzwert gilt in Bezug auf die „In der Regel“-Tätigen. Vorübergehend kann die Anzahl daher auch höher sein, wenn sie im Normalfall die 49-Personengrenze nicht überschreitet.<sup>59</sup> Nach der Gesetzesbegründung bleiben Personen unberücksichtigt, die zur Deckung eines personellen Mehrbedarfs tätig werden.<sup>60</sup> Nach Däubler<sup>61</sup> seien darunter nur kurzzeitige Arbeitsverhältnisse von höchstens zwei bis drei Monaten zu subsumieren. Es sei als missbräuchlich anzusehen, einen großen Teil des Jahres zu einzelnen spezifischen „Nachfragehöhepunkten“ zu erklären und beispielweise von der Weihnachtssaison, gefolgt von der Ostersaison, der Pfingstaison, der Sommer-Grillsaison und der Oktoberfest-Saison zu sprechen.<sup>62</sup> Bei der Bestimmung der Tätigenanzahl werden nach § 2 II S. 4 GSA Fleisch diejenigen Personen nicht mitgezählt, die ausschließlich mit dem Verkauf und den damit in unmittelbaren Zusammenhang stehenden Tätigkeiten befasst sind, sowie Auszubildende in der Ausbildung zur Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk mit Schwerpunkt Fleischwirtschaft. Die Intention des Gesetzgebers, das Fleischerhandwerk mit bis zu 49 Tätigen von der Anwendung der §§ 6 bis 6b GSA Fleisch auszunehmen, beruht auf der Annahme, dass das Fleischerhandwerk wegen der handwerkstypischen Arbeitsweise, der vergleichsweise geringen Zahl der dort tätigen Personen sowie der transparenteren Organisationsstrukturen weniger anfällig für die in der Vergangenheit festgestellten Missstände in der Fleischindustrie ist.<sup>63</sup>

<sup>55</sup> Däubler, 2021: S. 90.

<sup>56</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 33.

<sup>57</sup> Ebd.: S. 33.

<sup>58</sup> Vgl. Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 2, Rn 11.

<sup>59</sup> Däubler, 2021: S. 90.

<sup>60</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 33.

<sup>61</sup> Däubler, 2021: S. 90.

<sup>62</sup> Ebd.: S. 91, so auch die Befürchtung des DGB in seiner Stellungnahme vom 23. Juli 2020 (Jakob/Absenger/Hofmann/DGB, 2020: S. 8).

<sup>63</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 33.

Der Schwellenwert von bis zu 49 tätigen Personen orientiert sich nach der Gesetzesbegründung an der Empfehlung der EU-Kommission für die Definition kleiner Unternehmen (vgl. RL 2003/361/EG) mit bis zu 49 Arbeitnehmer\*innen.<sup>64</sup> Dies sei nach Auffassung Däublers nicht überzeugend, da es sich dabei lediglich um eine unverbindliche Festlegung bezüglich kleinerer Unternehmen schlechthin handelt, es nicht aber um spezifisch handwerklich arbeitende, wirtschaftliche Einheiten geht.<sup>65</sup> Der Gesetzgeber führt als weiteres Argument für den gewählten Grenzwert von bis zu 49 Personen an, dass für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschlägige Umsatzzahlen gezeigt hätten, dass die gewählte Größe geeignet sei, handwerkliche Unternehmen von faktisch industriellen Unternehmen abzugrenzen.<sup>66</sup> Eine Beschränkung der Anzahl der Tätigen auf unter 50, als Ausnahmetatbestand, ist dem deutschen Arbeitsrecht nicht fremd. So handelt es sich nach § 1a AÜG (sog. „Kleinbetriebsklausel“) um eine erlaubnisfreie Arbeitnehmerüberlassung, wenn ein Arbeitgeber mit weniger als 50 Beschäftigten zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen an einen Arbeitgeber eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer für die Dauer von bis zu zwölf Monaten überlässt.

### 3.4 Haftung für Sozialversicherungsbeiträge, § 3

Mit dem GSA Fleisch 2017 wurde § 3 geschaffen, der in Absatz 1 die aus der Bauwirtschaft bekannte Nachunternehmerhaftung gemäß § 28e IIIa SGB IV auf die fleischverarbeitenden Unternehmen ausdehnt. Danach haftet ein Auftraggeber für die Pflicht zur Abführung der Sozialversicherungsbeiträge des Auftragnehmers sowohl beim Einsatz von Werkvertrags- als auch beim Einsatz von Leiharbeiter\*innen. Die Bestimmungen des § 28e SGB IV wurden jedoch nur insoweit übernommen, als sie auf die Besonderheiten der Fleischwirtschaft anwendbar sind.<sup>67</sup> Mit § 3 II GSA Fleisch wird darüber hinaus die Haftung für Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung für den Bereich der Fleischwirtschaft angeordnet.

### 3.5 Arbeitsmittel, Schutzkleidung und persönliche Schutzausrüstung, § 4

Ebenfalls durch das GSA Fleisch im Jahr 2017 wurde die Regelung des § 4 in Kraft gesetzt, die mit Wirkung zum 1. Januar 2021 nur geringfügig redaktionell geändert wurde. § 4 I GSA Fleisch legt fest, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer\*innen Arbeitsmittel, Schutzkleidung und die persönliche Schutzausrüstung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und instand zu halten hat. Dazu zählen beispielsweise Sägen, Messer, Wetzstahl, Kettenhandschuhe und Kettenschürzen, Fleischerjacken, Gummistiefel etc. Nach § 4 II GSA Fleisch ist eine entgegenstehende individual- oder kollektivrechtliche Vereinbarung unwirksam. § 4 GSA Fleisch stellt eine Konkretisierung der allgemeinen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nach § 618 BGB dar. Bereits vor der Einführung des GSA Fleisch 2017 hat das Bundesarbeitsgericht entschieden, dass der Arbeitgeber im Bereich der Lebensmittelindustrie nach § 618 BGB verpflichtet ist, insbesondere alle aus dem Lebensmittel- und Hygienebereich rechtlich verpflichtenden Arbeitsmittel sowie die notwendige Schutzausrüstung auf seine Rechnung zu beschaffen, instand zu halten und die entsprechenden Reinigungskosten zu tragen.<sup>68</sup> Angesichts dessen hat die Vorschrift lediglich deklaratorischen Charakter.<sup>69</sup> Der Gesetzgeber hat in seiner Gesetzesbegründung erläutert, dass die Regelung klarstellen soll, dass Arbeitsmittel, Schutzkleidung und persönliche Schutzausrüstung keine Sachbezüge sind.<sup>70</sup>

<sup>64</sup> Ebd.

<sup>65</sup> Däubler, 2021: S. 90; er spricht sich für einen niedrigeren Schwellenwert aus, vgl. Däubler, 2020: S. 50; im Gegensatz dazu sieht Deinert, 2020: S. 21 den Grenzwert von bis zu 49 Personen vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gedeckt.

<sup>66</sup> Vgl. zu den einzelnen Zahlen: BR-Drucks. 426/20: S. 33.

<sup>67</sup> Im Einzelnen: Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 3, Rn 2 ff.

<sup>68</sup> BAG, Urteil v. 14. Juni 2016 – 9 AZR 181/15.

<sup>69</sup> Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 4, Rn 1; Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 4, Rn 4.

<sup>70</sup> BT-Drucks. 18/12611: S. 127.

### 3.6 Berechnung und Zahlung des Arbeitsentgelts, Aufrechnungsverbot, § 5

Die im Jahr 2017 geschaffene Bestimmung des § 5 GSA Fleisch ist deklaratorisch gegenüber den allgemeinen Vorschriften. Nach § 5 I GSA Fleisch ist das Arbeitsentgelt in Euro zu berechnen und auszuzahlen. Der Wortlaut entspricht exakt § 107 I GewO. Gemäß § 5 II GSA Fleisch ist eine Aufrechnung gegenüber dem unpfändbaren Teil des Arbeitsentgelts unzulässig. Damit wird das in § 394 BGB geregelte Aufrechnungsverbot wiederholt. Die ausdrückliche gesetzliche Normierung dürfte jedoch den im Rahmen der Schwerpunktkontrollen erkannten Missständen in der Fleischindustrie geschuldet sein.<sup>71</sup>

### 3.7 Erstellen von Dokumenten, § 6

Bereits im Jahr 2017 wurde mit § 6 GSA Fleisch normiert, dass Arbeitgeber und Entleiher verpflichtet sind, den Beginn der täglichen Arbeitszeit der Arbeitnehmer\*innen sowie der Leiharbeiter\*innen jeweils unmittelbar bei Arbeitsaufnahme sowie Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung aufzuzeichnen. Die Regelung wandelt die in § 17 I MiLoG, § 19 I AEntG und § 17c I AÜG vorgesehene Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung ab. Nach den vorgenannten Vorschriften muss der Arbeitgeber bzw. Entleiher spätestens innerhalb von sieben Tagen nach der Arbeitsleistung diese aufzeichnen. Die strengere Dokumentationspflicht in § 6 GSA Fleisch ist der branchenspezifischen Situation der Fleischindustrie geschuldet. Aufgrund der besonderen Hygienevorschriften dürfen die Kontrolleure der Zollverwaltungsbehörden die Produktionsräume erst nach Anlegen der vorgeschriebenen Schutzkleidung betreten. Die dadurch eintretende zeitliche Verzögerung zwischen dem Eintreffen der Kontrolleure und dem ersten unmittelbaren Kontakt mit den zu diesem Zeitpunkt im Betrieb eingesetzten Arbeitnehmer\*innen könne nach der Gesetzesbegründung gerade in größeren, unübersichtlichen Gebäudekomplexen mit einer Vielzahl eingesetzter Beschäftigter die Qualität der Kontrollbefugnisse maßgeblich beeinträchtigen.<sup>72</sup> Der Gesetzgeber hegt zudem den Verdacht, dass sich der Nachweis, dass und ggf. wie lange die im Betrieb angetroffenen Arbeitnehmer\*innen an diesem Tag bereits gearbeitet haben, oft nicht mit der nötigen Sicherheit führen lasse.<sup>73</sup>

§ 6 I GSA Fleisch wurde durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz zum 1. Januar 2021 dahingehend konkretisiert, dass die Arbeitszeit jeweils elektronisch und manipulationssicher aufzuzeichnen und diese Aufzeichnung anschließend elektronisch aufzubewahren ist. Mit dieser Verpflichtung zur elektronischen Aufzeichnung und Aufbewahrung soll den Zollbehörden durch die bessere Lesbarkeit oder die IT-gestützte Auswertung der Unterlagen die Kontrolle der aufgezeichneten Arbeitszeit erleichtert und somit auch die Chance einer korrekten Erfassung der Arbeitszeit erhöht werden.<sup>74</sup> Dies entspricht sogar den Anforderungen der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs an die arbeitsschutzrechtliche Arbeitszeiterfassung, wonach die Arbeitszeit generell mithilfe eines „objektiven, verlässlichen und zugänglichen Systems“ erfasst werden muss.<sup>75</sup>

Die geforderte Manipulationssicherheit bezieht sich auf den Schutz vor inhaltlich falschen oder nachträglich geänderten Eingaben durch den Arbeitgeber oder dessen Personal.<sup>76</sup> Es ist nach der Intention des Gesetzgebers nicht erforderlich, dass der Arbeitgeber beispielsweise das von ihm

<sup>71</sup> Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 5, Rn 1.

<sup>72</sup> BT-Drucks. 18/12611: S. 127

<sup>73</sup> Ebd.: S. 127.

<sup>74</sup> BR-Drucks. 426/20, S. 34.

<sup>75</sup> EuGH, Urteil v. 14. Mai 2019 – C-55/18; Däubler, 2021: S. 88.

<sup>76</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 29.

betriebe System der elektronischen Arbeitszeitaufzeichnung gegen manipulative Eingriffe von außen durch Dritte, z. B. durch einen Hackerangriff, sicher ausschließt.<sup>77</sup> Es müsse lediglich ausgeschlossen sein, dass die Aufzeichnung aus der Sphäre des Arbeitgebers in einer Weise geändert wird, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist.<sup>78</sup> Diesen Anforderungen genügen z. B. die branchenübergreifend bereits gebräuchlichen Zeiterfassungsgeräte.<sup>79</sup> Nach Auffassung der Legislative könne die Eingabe in der digitalen Anwendung, wie etwa bei der Erfassung in einer Excel-Tabelle, auch manuell erfolgen.<sup>80</sup> Ob die Erfassung der Arbeitszeiten in einem elektronischen Tabellenkalkulationsprogramm, wie z. B. in einer Excel-Tabelle, ausreichend Schutz gewährt vor inhaltlich falschen Eintragungen oder im Nachgang erfolgten Änderungen des Arbeitgebers, ist zu hinterfragen; zumal der Gesetzgeber an anderer Stelle in seiner Gesetzesbegründung ausführt, dass die manuelle Eingabe in eine digitale Anwendung den gesetzlichen Vorgaben des § 6 I GSA Fleisch nicht gerecht werde.<sup>81</sup>

Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde zudem § 6 II GSA Fleisch zum 1. Januar 2021 neu in das Gesetz eingefügt. Die Vorschrift regelt auf der Grundlage der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung für im Betrieb erfolgende fremdnützige Vor- und Nachbereitungshandlungen, dass hierfür benötigte Zeiten ebenfalls nach Maßgabe des § 6 I GSA Fleisch aufzuzeichnen sind.<sup>82</sup> Hintergrund für die Regelung des § 6 II GSA Fleisch ist, dass es in der Praxis nicht unüblich ist, entgegen der bestehenden Rechtslage fremdnützige Vor- und Nachbereitungshandlungen nicht aufzuzeichnen und sie dementsprechend nicht oder zumindest nicht ausreichend zu vergüten.<sup>83</sup> In § 6 II S. 1 GSA Fleisch ist klarstellend formuliert, dass auch Zeiten elektronisch zu dokumentieren sind, die die Arbeitnehmer\*innen für Handlungen benötigen, die die Arbeitsleistung vor- oder nachbereiten, soweit diese fremdnützig sind, mithin ausschließlich der Befriedigung eines Interesses des Arbeitgebers dienen.<sup>84</sup> Nicht dokumentationspflichtig sind hingegen Vor- und Nachbereitungshandlungen, die zugleich der Befriedigung eines eigenen Interesses der Arbeitnehmer\*innen dienen.<sup>85</sup>

§ 6 II S. 2 GSA Fleisch enthält einen nicht abschließenden Katalog für in der Praxis übliche Vor- und Nachbereitungshandlungen, wie das Wort „insbesondere“ verdeutlicht. So zählen beispielsweise Rüstzeiten, Umkleidezeiten und Waschzeiten zu den dokumentationspflichtigen Vor- und Nachbereitungshandlungen. Unter Rüstzeiten sind nach der Legaldefinition in § 6 II S. 2 Nr. 1 GSA Fleisch das Auf- und Abrüsten von Arbeitsmitteln einschließlich der Entgegennahme und des Abgebens der Arbeitsmittel zu verstehen. Als Umkleidezeiten werden nach § 6 II S. 2 Nr. 2 GSA Fleisch Zeiten verstanden, die die Beschäftigten für das An- und Ablegen der Arbeitskleidung einschließlich der Entgegennahme und des Abgebens der Arbeitskleidung benötigen, wenn das Tragen einer bestimmten Arbeitskleidung vom Arbeitgeber angeordnet wird oder gesetzlich vorgeschrieben ist und das Umkleiden im Betrieb erfolgt. Gemäß § 6 II S. 2 Nr. 3 GSA Fleisch werden als Waschzeiten das Waschen vor Beginn oder nach Beendigung der Arbeit definiert, wenn das Waschen aus hygienischen oder gesundheitlichen Gründen notwendig ist. Waschzeiten vor Arbeitsantritt sind beispielweise aufzuzeichnen, wenn das Waschen aufgrund einschlägiger Hygienebestimmungen vorgeschrieben ist.<sup>86</sup> Eine Aufzeichnungspflicht für Waschzeiten nach der

<sup>77</sup> Ebd.

<sup>78</sup> Ebd.

<sup>79</sup> Ebd.: S. 34.

<sup>80</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 34.

<sup>81</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 29.

<sup>82</sup> Ständige Rechtsprechung des BAG, vgl. dazu statt aller: BAG, Urteil v. 20. Februar 2020 – 5 AZR 36/19 und BAG, Urteil v. 25.4.2018 – 5 AZR 424/17, wonach zur „Arbeit“ iSd ArbZG jede Tätigkeit zählt, die als solche der Befriedigung eines fremden Bedürfnisses dient.

<sup>83</sup> BT-Drucks. 19/25141, S. 29; vgl. zur Vergütungspflicht der fremdnützigen Vor- und Nachbereitungshandlungen: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6 Rn 14; BAG, Urteil v. 25. April 2018 – 5 AZR 424/17

<sup>84</sup> BT-Drucks. 19/25141, S. 29

<sup>85</sup> Ebd.

<sup>86</sup> Ebd.



Arbeit kommt dann in Betracht, wenn das Waschen notwendig ist, weil die Stoffe, mit denen die Arbeitnehmer\*innen während der Arbeit in Kontakt gekommen sind, nicht am Körper haften bleiben dürfen oder es den Beschäftigten aus hygienischer Sicht nicht zuzumuten ist, den Betrieb ungewaschen zu verlassen.<sup>87</sup> Neben diesen beschriebenen Vor- und Nachbereitungshandlungen sind auch die dazu benötigten innerbetrieblichen Wegezeiten nach Maßgabe des § 6 I GSA Fleisch zu dokumentieren.<sup>88</sup> Entsprechende Wegezeiten können dadurch entstehen, dass das Auf- und Abrüsten von Arbeitsmitteln, das Umkleiden oder das Waschen nicht am Arbeitsplatz möglich ist, sondern an einem anderen hierfür bestimmten Platz im Betrieb erfolgt.<sup>89</sup> Der Wortlaut des Gesetzes legt es nahe, hinsichtlich der benötigten Zeit für die oben genannten Vor- und Nachbereitungshandlungen auf die individuellen Arbeitnehmer\*innen abzustellen. Zur Ermittlung der Zeitspanne legte das BAG in seinen Entscheidungen in anderen Branchen bislang einen modifizierten subjektiven Maßstab zugrunde.<sup>90</sup> Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass sich in der Praxis oftmals Schwierigkeiten ergeben, die individuell benötigten Zeiten hierfür zu erheben. Keine eindeutige Lösung ist es, wenn die Arbeitszeit direkt bei Betreten der Betriebsstätte erfasst wird, z. B. weil manche Beschäftigte sich nicht direkt zur Arbeitsstätte begeben, sondern erst die Kantine aufsuchen (vgl. Kapitel 6.2.4). Vor dem Hintergrund der Praktikabilität stellt sich die Frage, ob im Rahmen des § 6 II GSA Fleisch für die Wegezeiten sowie für Vor- und Nachbereitungshandlungen auf die benötigte Zeit des durchschnittlichen Beschäftigten abgestellt werden kann – mithin Zeitpauschalen gewährt werden dürfen. In anderen Branchen sind Zeitpauschalen für sogenannte „Vor- und Nachbereitungshandlungen“ von der Rechtsprechung als zulässig angesehen worden.<sup>91</sup> Letztlich wird die Gerichtsbarkeit zu klären haben, ob die Fleischunternehmen iRd § 6 II GSA Fleisch Zeitpauschalen festsetzen dürfen und diese elektronisch aufzeichnen müssen.

## 3.8 Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal, § 6a

### 3.8.1 Einführung

Die Vorschrift des § 6a GSA Fleisch wurde neu in das Gesetz eingefügt. Sie bildet ein wichtiges Element des GSA Fleisch 2021 und stellt zugleich den größten Streitpunkt dar. Die Norm schränkt den Einsatz von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft mit Ausnahme des Fleischerhandwerks iSd § 2 II GSA Fleisch ein.<sup>92</sup> Sie beinhaltet ein „Direkthanstellungsgebot“, d. h. die Verpflichtung von Unternehmen der Fleischwirtschaft, nur noch eigene Arbeitnehmer\*innen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung sowie der Fleischverarbeitung einzusetzen.<sup>93</sup> Der „Inhaber“ des Unternehmens darf diese Tätigkeiten nicht mehr im Rahmen von Werkverträgen an Nachunternehmer gemäß § 631 BGB und auch nicht mehr an sogenannte „Solo-Selbstständige“ vergeben. Die Arbeitnehmerüberlassung ist seit dem 1. April 2021 ebenfalls grundsätzlich verboten; lediglich für die Übergangszeit vom 1. April 2021 bis 31. März 2024 ist der Einsatz von Leiharbeiter\*innen unter den engen Voraussetzungen des § 6a III GSA Fleisch zulässig. Ab 1. April 2024 besteht auch ein vollumfängliches Verbot der Arbeitnehmerüberlassung. Mit dieser Begrenzung des Fremdpersonaleinsatzes soll dem bisherigen missbräuchlichen Einsatz der Instrumente Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischindustrie entgegengewirkt und

<sup>87</sup> Ebd.

<sup>88</sup> Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6, Rn 13; BT-Drucks. 19/25141: S. 30

<sup>89</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 30

<sup>90</sup> BAG, Urteil v. 13. Oktober 2021 – 5 AZR 291/20.

<sup>91</sup> Vgl. die Rechtsprechung des LAG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 13.2.2020 – 10 Sa 232/19, in welchem die Richter im Selbstversuch die notwendige Zeit für das An- und Ablegen der Dienstkleidung festgestellt haben.

<sup>92</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 34.

<sup>93</sup> Däubler, 2021: S. 88.

eine grundlegende Verbesserung der Situation bei der Durchsetzung von Arbeitnehmer\*innenrechten in der Fleischwirtschaft sowie beim Schutz der öffentlichen Gesundheit erzielt werden.<sup>94</sup>

### 3.8.2 Unternehmer als alleiniger Inhaber, § 6a I S. 1

§ 6a I S. 1 GSA Fleisch bestimmt, dass ein Unternehmer einen Betrieb, in dem geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, als alleiniger Inhaber führen muss. Nach § 6a IV S. 1 GSA Fleisch ist Inhaber eines Betriebs, wer über die Nutzung der Betriebsmittel und den Einsatz des Personals entscheidet.<sup>95</sup> Dazu ist erforderlich, dass der Inhaber über die Personaleinsatzplanung einschließlich der betrieblichen Arbeitszeit (z. B. über Lage und Dauer der betrieblichen Arbeitszeit und der Pausen, über Arbeitszeitmodelle, wie Schicht- oder Wechselschichtarbeit etc.) aufgrund der Steuerung der Arbeitsabläufe insgesamt entscheidet.<sup>96</sup> Er muss zu diesem Zweck auch den Zugang des Personals zum Betriebsgelände steuern können. Nicht ausreichend ist allein die Ausübung des arbeitgeberseitigen Direktionsrechts nach § 106 I GewO gegenüber bestimmten Arbeitnehmer\*innen.<sup>97</sup> Daraus lässt sich nicht auf die Entscheidungsbefugnis bezüglich des Personaleinsatzes schließen.<sup>98</sup> Das Erfordernis der „alleinigen Inhaberschaft“ ist den Erkenntnissen der Arbeitsschutzbehörden geschuldet, nach denen Betriebsinhaber in Großunternehmen der Fleischwirtschaft mit der Planung der Disposition des Schlachtbetriebs, z. B. hinsichtlich der Anzahl der täglichen Schlachtungen und der Menge der auszuliefernden Fleischware, die Arbeitsorganisation (Anzahl der Beschäftigten, Arbeitsgeschwindigkeit, Arbeitszeit) der Werkvertragsunternehmen weitestgehend bestimmt haben, gleichzeitig aber stets auf die Verantwortung der beauftragten Werkvertragsunternehmer hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsbedingungen (Einhaltung der Ruhepausen und Ruhezeiten) verwiesen haben.<sup>99</sup> Dennoch wurden im Rahmen von Betriebsprüfungen organisatorische und technische Arbeitsschutzmängel festgestellt, die nur der Schlachthofbetreiber beeinflussen kann.<sup>100</sup>

#### 3.8.2.1 Unternehmer iSd § 6a

Nach der Gesetzesbegründung ist der allgemeine Unternehmerbegriff iSd § 14 BGB der Bestimmung zugrunde zu legen.<sup>101</sup> Gemäß der Legaldefinition in § 14 BGB ist ein Unternehmer eine natürliche oder juristische Person oder eine rechtsfähige Personengesellschaft, die bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit handelt. Unproblematisch gestaltet sich die Situation bei einem einzelkaufmännischen Unternehmen: Der Eigentümer leitet sein Unternehmen, welches einen oder mehrere Betriebe haben kann. Er ist der „Inhaber“ und somit die Person, mit der alle im Fleischunternehmen eingesetzten Personen einen Arbeitsvertrag abgeschlossen haben müssen.<sup>102</sup> Komplexer wird es, wenn das Unternehmen einer Personengesellschaft gehört. Sowohl bei einer offenen Handelsgesellschaft (OHG) als auch bei einer Kommanditgesellschaft (KG) entscheidet ein vertretungsberechtigter Gesellschafter über die Nutzung der Betriebsmittel und den Einsatz des Personals. Er trifft diese Entscheidungen aber nicht für sich, sondern in Vertretung der OHG bzw. der KG. Angesichts dessen sind die OHG bzw. die KG jeweils „Inhaber“ des Unternehmens; mit ihnen müssen daher die Arbeitsverträge bestehen.<sup>103</sup> Diese Ausführungen gelten prinzipiell auch für die Konstellationen, in denen das Unternehmen einer

<sup>94</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 25.

<sup>95</sup> Es ist zu beachten, dass § 6a IV S. 1 GSA Fleisch einen anderen Betriebsinhaberbegriff zugrunde legt als das BetrVG, vgl. im Einzelnen dazu: Linsenmaier, 2021.

<sup>96</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 35.

<sup>97</sup> Ebd.

<sup>98</sup> Ebd.

<sup>99</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 25.

<sup>100</sup> Ebd.

<sup>101</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 35.

<sup>102</sup> Däubler, 2021: S. 88.

<sup>103</sup> Ebd.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), einer Aktiengesellschaft (AG) oder einer Genossenschaft gehört: Ein Geschäftsführer trifft die Entscheidungen. Diese werden auch hier der jeweiligen juristischen Person zugeordnet, die dadurch zum „Inhaber“ und somit zur Arbeitsvertragspartei wird.

### 3.8.2.2 Alleinige Inhaberschaft

Bislang ungeklärt ist die Reichweite der in § 6a I S. 1 GSA Fleisch geforderten „alleinigen Inhaberschaft“.<sup>104</sup> Sie ist bei Personengesellschaften oder juristischen Personen wohl auch dann erfüllt, wenn mehrere Gesellschafter, Geschäftsführer oder Vorstände zusammenwirken, da ihr Verhalten automatisch dem alleinigen „Inhaber“, d. h. der OHG, KG, GmbH oder AG etc., zugerechnet wird.<sup>105</sup> Dies gilt selbst dann, wenn im Einzelfall keine Gesamtvertretung, sondern eine Einzelvertretungsbefugnis besteht.<sup>106</sup> Bei einem einzelkaufmännischen Unternehmen werden die Entscheidungen der Führungskräfte über den Einsatz des Personals oder der Betriebsmittel ebenfalls dem Inhaber zugerechnet, sodass es auch hier bei der „alleinigen Inhaberschaft“ bleibt. Die gesetzlich angeordnete „alleinige Inhaberschaft“, die Däubler auch als das Prinzip der Einzelleitung bezeichnet, schließt es nach umstrittener Ansicht gemäß § 6a I S. 2 GSA Fleisch aus, dass ein Betrieb von zwei Unternehmen gleichzeitig geführt wird.<sup>107</sup> In der Fleischwirtschaft soll es zukünftig keine Gemeinschaftsbetriebe iSd BetrVG<sup>108</sup> mehr geben.<sup>109</sup> Zwar dürfen gesellschaftsrechtlich weiterhin mehrere natürliche oder juristische Personen sowie Personengesellschaften an einem Unternehmen beteiligt sein; die Beteiligungsverhältnisse dürfen sich jedoch nicht auf die Arbeitsorganisation auswirken.<sup>110</sup> Die Entscheidung über die Nutzung der Betriebsmittel und den Einsatz des Personals muss einem Unternehmen, das dann auch als Arbeitgeber fungiert, vorbehalten sein. Auf diese Weise wird verhindert, dass sich die Verantwortung für Arbeitsverhältnisse aufteilt und somit unklare und schwer kontrollierbare Zuordnungen entstehen könnten.<sup>111</sup>

### 3.8.2.3 Übergreifende Organisation

Wenn aufgrund der räumlichen oder funktionalen Einbindung eines Betriebs in eine übergreifende Organisation die Arbeitsabläufe in dem Betrieb inhaltlich oder zeitlich im Wesentlichen vorgegeben sind, ist nach § 6a IV S. 2 GSA Fleisch Inhaber, wer die übergreifende Organisation führt. Diese auf den ersten Blick überraschende Regelung rechtfertigt sich mit dem Gedanken des Umgehungsschutzes.<sup>112</sup> Würde es die Bestimmungen zur übergreifenden Organisation nicht geben, könnten weiterhin einzelne Arbeitsschritte jeweils einer Gesellschaft zugeordnet werden, die dann ihre eigenen Arbeitnehmer\*innen beschäftigen würde. So könnten die Bereiche „Zutrieb“, „Tötung der Tiere“, „Zerlegung“ und „Verarbeitung“ wieder als selbstständige Einheiten geführt werden, die dann auf der Grundlage jeweils eines wie auch immer benannten Vertrags einen Teil des Produktionsprozesses in eigener Verantwortung erledigen könnten.<sup>113</sup> Dies hätte zur Konsequenz, dass im Prinzip die bislang bestehenden Verhältnisse unverändert fortbestehen würden, was zu verhindern Ziel des Gesetzgebers ist.<sup>114</sup>

<sup>104</sup> Garloff/Nielebock, 2023: S. 77.

<sup>105</sup> Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 6a, Rn 8.

<sup>106</sup> Ebd.; Däubler, 2021: S. 88.

<sup>107</sup> Däubler, 2021: S. 88; Garloff/Nielebock, 2023: S. 77; Linsenmaier, 2021: S. 1318; a. A: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 4.

<sup>108</sup> Ein gemeinsamer Betrieb liegt nach der Vermutungsregel des § 1 II Nr. 1 BetrVG vor, wenn mehrere Unternehmen zur Verfolgung arbeitstechnischer Zwecke Betriebsmittel sowie Arbeitnehmer gemeinsam einsetzen. Vgl. zum Begriff des gemeinsamen Betriebs die Rechtsprechung des BAG v. 23.11.2016 – 7 ABR 3/15.

<sup>109</sup> Däubler, 2021: S. 88.

<sup>110</sup> Vgl. dazu: BT-Drucks. 19/21978, S. 37; vgl. auch: Schipp, 2021: S. 52.

<sup>111</sup> Däubler, 2021: S. 88.

<sup>112</sup> BR-Drucks. 426/20, S. 36, Däubler, 2021: S. 89.

<sup>113</sup> Däubler, 2021: S. 89.

<sup>114</sup> Ebd.

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der „übergreifenden Organisation“ um einen gänzlich neuen Rechtsbegriff handelt, können Auslegungsunsicherheiten nicht ausgeschlossen werden. Dies hat auch der Gesetzgeber im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Entwurfs des Arbeitsschutzkontrollgesetzes erkannt und angesichts dessen die „übergreifende Organisation“ in § 6a V GSA Fleisch legaldefiniert. Nach dieser Vorschrift ist eine übergreifende Organisation ein überbetrieblicher, nicht notwendig räumlich zusammenhängender Produktionsverbund, in dem ein Unternehmer die Arbeitsabläufe im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern oder im Bereich der Fleischverarbeitung inhaltlich oder zeitlich im Wesentlichen vorgibt. Bei den Begrifflichkeiten „Arbeitsabläufe“ und „inhaltlich oder zeitlich im Wesentlichen vorgibt“ handelt es sich jedoch um unbestimmte Rechtsbegriffe, die Interpretationsspielräume bieten.<sup>115</sup> Der Gesetzgeber hat angesichts dessen in seiner Begründung zu § 6a V GSA Fleisch nähere Ausführungen dazu gemacht.

So betreffen inhaltliche Vorgaben des Arbeitsablaufs die Frage, inwieweit der Unternehmer bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Arbeitsablaufs in seinen Betrieben fremdbestimmt ist.<sup>116</sup> Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Arbeitsablaufs zählen die Reihenfolge, der Inhalt sowie die Art und Weise der in der Betriebsstätte zu verrichtenden Arbeiten.<sup>117</sup> Die Entscheidung über die Reihenfolge des Arbeitsablaufs zielt darauf ab, welche Arbeitsschritte an welcher Stelle des Produktionsprozesses erfolgen. Kriterien im Hinblick auf den Inhalt der im Betrieb zu verrichtenden Arbeiten können für die Kontrollbehörden etwa sein, inwieweit der Unternehmer selbst darüber entscheidet, welche Produkte von ihm in welcher Menge verarbeitet bzw. hergestellt werden.<sup>118</sup> Bezüglich der Entscheidung über die Art und Weise der zu verrichtenden Arbeit kann die Kontrollbehörde beispielweise in ihre Prüfung einstellen, an welcher Stelle über die Bandgeschwindigkeit entschieden wird.<sup>119</sup> Als weiteres Kriterium kommt in diesem Zusammenhang in Betracht, ob über den Einsatz sowie die Auswahl von Maschinen im Produktionsprozess durch den Unternehmer selbst entschieden wird.<sup>120</sup>

Zeitliche Vorgaben des Arbeitsablaufs ergeben sich daraus, inwieweit der Unternehmer in seinen Betriebsstätten eigenverantwortlich über die Dauer und Lage der betrieblichen Arbeitszeit bestimmen kann.<sup>121</sup> Hierher gehören zudem Gesichtspunkte wie die Lage der Pausen sowie die Entscheidung darüber, ob die Arbeiten im Schichtmodell erbracht werden.<sup>122</sup> Von einer Fremdbestimmung wäre in diesem Zusammenhang regelmäßig auszugehen, wenn der Unternehmer über den Zugang seiner Arbeitnehmer\*innen zur Betriebsstätte nicht selbst entscheiden kann.<sup>123</sup>

Weiterhin müssen die inhaltlichen oder zeitlichen Vorgaben wesentlich sein. Der Wesentlichkeitsmaßstab stellt nach der Gesetzesbegründung eine Mindestschwelle für das Einwirken auf die Arbeitsabläufe eines anderen Unternehmers dar.<sup>124</sup> Dadurch soll die von dem Verbot nicht erfasste sinnvolle Kooperation verschiedener Unternehmen, die jeweils einen oder mehrere Produktionsschritte durch eigene Arbeitnehmer\*innen ausführen, sofern diese nicht gesellschaftsrechtlich, organisatorisch oder wirtschaftlich miteinander verbunden sind (Kooperationsverbände), von der missbräuchlichen künstlichen Aufspaltung eigentlich einheitlicher

---

<sup>115</sup> Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 11.

<sup>116</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 30.

<sup>117</sup> Ebd.

<sup>118</sup> Ebd.

<sup>119</sup> Ebd.

<sup>120</sup> Ebd.

<sup>121</sup> Ebd.

<sup>122</sup> Ebd.

<sup>123</sup> Ebd.

<sup>124</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 30.

Produktionsprozesse unterschieden werden.<sup>125</sup> Für den Maßstab der Wesentlichkeit hat eine qualitative und nicht eine quantitative Betrachtung zu erfolgen. Maßgeblich ist danach, dass der Arbeitsablauf durch inhaltliche oder zeitliche Vorgaben im Wesentlichen durch einen anderen Unternehmer faktisch fremdbestimmt wird.<sup>126</sup> Wie hoch der Grad der rechtlichen Abhängigkeit von dem „führenden“ Unternehmen sein muss, muss die Rechtsprechung klären.<sup>127</sup>

Der Gesetzgeber möchte mit dem Wesentlichkeitsmaßstab die Abstimmung der Arbeitsprozesse zwischen gleichberechtigten Unternehmen auf Augenhöhe in der Fleischwirtschaft weiterhin ermöglichen.<sup>128</sup> So führe nach Auffassung des BMAS eine bloße logistische Abstimmung für sich genommen noch nicht dazu, dass einem Unternehmen des Verbunds die Arbeitsabläufe faktisch im Wesentlichen vorgegeben sind.<sup>129</sup>

#### 3.8.2.4 Beispiele für zulässige Kooperationsverbände

Um die missbräuchliche Aufspaltung der Produktionsabläufe auf mehrere Betriebsstätten von der zulässigen und sinnvollen Kooperation verschiedener Unternehmer zu unterscheiden und Umgehungen verhindern zu können, sollen im Folgenden illustrierende Beispiele vorgestellt werden:<sup>130</sup>

Die „Schlachtung und Fleischverarbeitung“ müssen auch nach dem neuen GSA Fleisch nicht zwangsläufig aus einer Hand geschehen, sondern dürfen durch unterschiedliche Unternehmen erfolgen. Die Aufspaltung der Bereiche Schlachtung und Fleischverarbeitung in unterschiedliche Gesellschaften ist bereits deshalb angezeigt, damit im Falle der behördlichen Stilllegung eines Betriebs, beispielsweise wegen einer Tierseuche, nicht auch der weiterverarbeitende Bereich erfasst wird und somit weiterarbeiten kann. Entscheidend für eine zulässige Kooperation ist, dass das eine Unternehmen dem anderen nicht die Arbeitsabläufe inhaltlich oder zeitlich wesentlich vorgibt.

Zulässig bleiben auch weiterhin die sogenannten „Lohnschlachtungen“. Bei diesen gibt der Auftraggeber, der in der Regel auch der Eigentümer der zu schlachtenden Tiere ist, vor, in welcher Menge welche Tiere geschlachtet werden und wie diese im Anschluss zerlegt werden sollen, damit der Auftraggeber diese am Ende weiterverarbeiten kann. Als Beispiel seien große Einzelhandelsketten genannt, die die Tiere bei den Landwirten erwerben, anschließend in unternehmensfremden Schlachtereien schlachten und zerlegen lassen, um sie dann in unternehmens- bzw. konzerneigenen Fleischverarbeitungsbetrieben weiterverarbeiten zu lassen. In diesen Fällen lässt sich keine übergreifende Organisation iSd § 6a V GSA Fleisch vermuten, da der Auftraggeber nicht die konkreten Arbeits- bzw. Produktionsbedingungen in den Betriebsstätten der Schlachtereien festlegt. Er vereinbart lediglich mit dem Auftragnehmer den Leistungserfolg. Somit ist auch bei den Lohnschlachtungen das Merkmal der wesentlichen inhaltlichen oder zeitlichen Vorgabe der Arbeitsabläufe bei den Schlachtereien grundsätzlich nicht gegeben.

Inwieweit insbesondere im Bereich der Wurstherstellung stattfindende „Spezialisierungen in der Wertschöpfungskette“ nach § 6a I S. 1 iVm § 6a V GSA Fleisch weiterhin zulässig sind, wird im Einzelfall von den Kontrollbehörden zu prüfen sein. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Entwurfs des Arbeitsschutzkontrollgesetzes hat die Interessengemeinschaft der bayerischen familiengeführten Ernährungsindustrie in einer schriftlichen Stellungnahme<sup>131</sup> als Beispiel für eine derartige Spezialisierung in der Wertschöpfungskette angeführt, dass ein Schinken in der

---

<sup>125</sup> Ebd.

<sup>126</sup> Zustimmend: Kohte, 2021: S. 40.

<sup>127</sup> So auch: Schipp, 2021: S. 52.

<sup>128</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 30.

<sup>129</sup> BMAS, 2021.

<sup>130</sup> Die Beispiele wurden entnommen aus: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 14 ff.

<sup>131</sup> Ausschuss-Drucks. 19(11)770: S. 62.

Produktionskette verschiedene Spezialisten durchlaufe. So verlaufe die Herstellung von Rohschinkenprodukten typischerweise wie folgt: Die Schinkenrohstoffe würden aus dem In- und Ausland in Deutschland beim Veredelungsbetrieb angeliefert. Das Unternehmen mache daraus geräucherte/luftgetrocknete und ausgereifte Rohlinge. Anschließend erfolge die Weiterleitung in der Regel zum speziellen „Slicerwerk“, wo sie geschnitten werden. Aufgrund der extremen Kosten für „Slicer-Maschinen“ (bis zu zwei Mio. Euro pro Linie) könnten die Maschinen nur dann optimal ausgelastet werden, wenn sie von verschiedenen Produzenten genutzt würden. Die „Inhaberregelung“ des § 6a GSA Fleisch steht einer Spezialisierung in der Wertschöpfungskette im Bereich der Fleischverarbeitung per se nicht entgegen. Im Zusammenhang mit der Prüfung, inwieweit die Arbeitsabläufe eines Unternehmens des Produktionsverbundes inhaltlich oder zeitlich im Wesentlichen vorgegeben sind, ist zu untersuchen, ob über den Einsatz und die Auswahl von Maschinen im Produktionsprozess durch den Unternehmer im Kern selbstbestimmt entschieden wird. Erfolgt die Spezialisierung, wie im oben genannten Beispiel der „Slicer-Maschinen“, gerade im Hinblick auf die hohen Anschaffungskosten bzw. benötigtes, spezielles technisches „Know-how“, wird man regelmäßig nicht davon ausgehen können, dass eine Fremdbestimmung der Arbeitsabläufe vorliegt.<sup>132</sup>

Im Rahmen der Zulässigkeit von Kooperationsverbänden stellte sich ferner die Frage, inwieweit „Kutteleien“ von der Inhaberregelung betroffen sind. Das Tätigwerden von Kutteleien ist dadurch gekennzeichnet, dass zwischen den beteiligten Unternehmen Produktionsprozesse – insbesondere zeitlich – deshalb abgestimmt werden müssen, weil aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften die Produkte des Schlachtbetriebs (z. B. Darpakete) innerhalb kurzer Zeit durch den Kuttelei-Betrieb weiterverarbeitet werden müssen. Eine darüber hinausgehende Abstimmung zwischen Schlachtbetrieb und Kutteleibetrieb im Hinblick auf den konkreten Personal- und/oder Ressourceneinsatz ist aus Sicht der Verfasserin grundsätzlich nicht erforderlich.<sup>133</sup> Vor allem sind in den Tätigkeiten der beiden Betriebe (Töten, Schlachten und Zerlegen der Tiere einerseits und das Säubern sowie das weitere Behandeln der Därme andererseits) jeweils für sich stehende, d. h. selbstständige, wirtschaftlich verwertbare Arbeitsschritte zu sehen, mit denen kein gemeinsames Produktionsziel verfolgt wird. Unter der Prämisse, dass jedes Unternehmen im Wesentlichen eigenständig über seinen Personal- und Ressourceneinsatz bestimmt, wird regelmäßig in dieser Konstellation keine „übergreifende Organisation“ iSd § 6a V iVm § 6a IV S. 2 GSA Fleisch vorliegen.

### 3.8.3 Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal, § 6a II

Wesentliche Änderung des GSA Fleisch durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz ist die in § 6a II GSA Fleisch enthaltene Regelung zur Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal. Diese bestimmt, dass der Betriebsinhaber im Kernbereich der Fleischwirtschaft Arbeitnehmer\*innen nur noch im Rahmen von mit ihm bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig werden lassen darf. Das bedeutet, dass ein Unternehmer im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung weder Werkvertrags-, Leiharbeiter\*innen noch Solo-Selbstständige tätig werden lassen darf.<sup>134</sup> Vor dem Hintergrund, dass das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes nach dem Wortlaut des § 6a II GSA Fleisch aber nur im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung gilt, unterfallen somit nicht alle Tätigkeiten eines Betriebs der Fleischwirtschaft dem Fremdpersonaleinsatzverbot.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 18.

<sup>133</sup> So auch: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 17.

<sup>134</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 31.

<sup>135</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20.05.2021 – 4 V 33/21.

Mithin ist es den Unternehmen der Fleischindustrie nicht generell untersagt, Fremdpersonal einzusetzen. Dies folgt nach der bisher dazu ergangenen Rechtsprechung der Finanzgerichte daraus, dass

§ 6 IX AEntG den Begriff der Fleischverarbeitung aus tarifrechtlichen Gründen ausgehend vom Geschäftszweck tätigkeitsbezogen definiert,<sup>136</sup> während das in § 6a II GSA Fleisch normierte Fremdpersonaleinsatzverbot funktional zu verstehen sei.<sup>137</sup> „Bereich“ der Fleischverarbeitung in § 6a II GSA meint nicht einen örtlichen Bereich, ein Gelände oder ein Areal, in dem Fleisch verarbeitet wird, sondern die funktionale Tätigkeit der Fleischverarbeitung selbst.<sup>138</sup> Für diese Auslegung von § 6a II GSA Fleisch spricht neben dem Wortlaut der Vorschrift auch die Begründung des Gesetzgebers zu § 6a GSA Fleisch: Der Gesetzgeber hat ausgeführt, dass sich der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmer\*innen in der Fleischindustrie von dem in vielen anderen Branchen unterscheidet. So werden Werkvertragsarbeitnehmer\*innen weitestgehend in Bereichen eingesetzt, die das Kerngeschäft der Fleischindustrie ausmachen, also in der Schlachtung und Zerlegung sowie in der Fleischverarbeitung (Zutrieb, Tötung, Schlachtung einschließlich Ausweiden, Kutterei, Grobzerlegung, Feinzerlegung etc.).<sup>139</sup> Um zu klaren Verantwortlichkeiten in der Fleischindustrie zu kommen, soll mit § 6a II GSA Fleisch geregelt werden, dass zukünftig kein Fremdpersonal mehr im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung und im Bereich der Fleischverarbeitung eingesetzt werden darf.<sup>140</sup> Damit sollte das Fremdpersonaleinsatzverbot nicht generell für Betriebe der Fleischverarbeitung, sondern lediglich für die Tätigkeitsfelder bzw. Arbeitsschritte der Schlachtung einschließlich der Zerlegung sowie der Fleischverarbeitung eingeführt werden.<sup>141</sup> Vor allem der Klammerzusatz in der Entwurfsbegründung zu § 6a GSA Fleisch – Zutrieb, Tötung, Schlachtung einschließlich Ausweiden, Kutterei, Grobzerlegung, Feinzerlegung etc. – spricht nach überzeugender Ansicht der bisherigen Rechtsprechung dafür, dass die Fleischverarbeitung hier enger auszulegen ist als in der Bestimmung des § 6 IX AEntG und nur den Kernbereich der Fleischverarbeitung betreffen sollte.<sup>142</sup>

Ausgehend davon stellt sich die Frage, welche Tätigkeiten dem Kernbereich der Fleischverarbeitung zuzuordnen sind und welche davon nicht mehr erfasst werden. Nach der bisher dazu ergangenen Rechtsprechung endet der Kernbereich der Fleischverarbeitung mit der vakuumdichten Versiegelung des Fleisches<sup>143</sup> oder bei einer nicht vakuumdichten Verpackung, wie etwa bei Tiefkühlkost, mit der anderweitigen Versiegelung des Fleisches.<sup>144</sup> In Anwendung dieser Kriterien wären die weitere Verpackung bereits versiegelter Waren, kaufmännische Tätigkeiten einschließlich der IT, Hilfstätigkeiten, Reinigung, Lagerung oder Versand (Logistik) nicht mehr vom Kernbereich der Fleischverarbeitung erfasst,<sup>145</sup> sodass das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes für diese Tätigkeiten nicht greifen würde.

Für eine ähnliche Eingrenzung des vom Fremdpersonalverbot erfassten Personenkreises in § 6a II GSA Fleisch spricht sich Thüsing aus.<sup>146</sup> Nach seiner Ansicht unterfallen nur diejenigen Beschäftigten, die in der direkten Produktionslinie stehen und genaue Weisungen im Hinblick auf die Fleischproduktion erhalten oder aber erteilen, dem personellen Geltungsbereich des § 6a II GSA

<sup>136</sup> FG Baden-Württemberg, Beschluss v. 13. September 2022 – 11 V 1731/21.

<sup>137</sup> FG Münster, Beschluss v. 19. Januar 2022 – 8 V 3108/21 F; FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21.

<sup>138</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21.

<sup>139</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 2f.

<sup>140</sup> Ebd.: S. 3

<sup>141</sup> FG Münster, Beschluss v. 19. Januar 2022 – 8 V 3108/21 F; FG Baden-Württemberg, Beschluss v. 13. September 2022 – 11 V 1731/21; so auch Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 23

<sup>142</sup> FG Münster, Beschluss v. 19. Januar 2022 – 8 V 3108/21 F; FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21

<sup>143</sup> FG Baden-Württemberg, Beschluss v. 13. September 2022 – 11 V 1731/21.

<sup>144</sup> FG Münster, Beschluss v. 19. Januar 2022 – 8 V 3108/21 F; FG Hamburg, Beschluss v. 20. Mai 2021 – 4 V 33/21.

<sup>145</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20. Mai 2021 – 4 V 33/21; FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21.

<sup>146</sup> Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 24.

Fleisch.<sup>147</sup> Er formuliert den personellen Geltungsbereich sehr plakativ: „*Wer selber Hand an das Tier anlegt, wer selber das Fleisch zerteilt, wer selber Wurst portioniert – der ist erfasst.*“<sup>148</sup> So sei ein Schichtleiter, der konkrete Weisungen zur Fleischverarbeitung erteile und bestimme, ob und wie Fleisch verarbeitet wird, vom Verbot des § 6a II GSA Fleisch betroffen. Im Gegensatz dazu seien ein Werksingenieur, der nicht in den Produktionsprozess einbezogen sei, oder eine Reinigungskraft, die die Maschinen lediglich putze, nicht vom Verbot des Fremdpersonaleinsatzes betroffen. Diese Personenkreise ermöglichten nur den Produktionsprozess, seien aber nicht selbst daran unmittelbar beteiligt.<sup>149</sup> Bei Beschäftigten in der Qualitätssicherung komme es nach Thüsing auf ihre Einbindung in den Produktionsprozess an. Falls sie diesen nur abstrakt vorgäben, seien sie außen vor; falls sie jedoch aktiv eingreifen würden, dürften sie kein Fremdpersonal sein.<sup>150</sup>

### 3.8.4 Ausnahme vom Verbot des Fremdpersonaleinsatzes, § 6a III

Der Gesetzgeber hat im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens erkannt, dass es insbesondere zur Abdeckung saisonaler Auftragsspitzen geboten ist, das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung weiterhin in eng begrenztem Umfang einsetzen zu können.<sup>151</sup> Angesichts dessen sieht § 6a III S. 1 GSA Fleisch für einen Übergangszeitraum vom 1. April 2021 bis 31. März 2024 unter engen Voraussetzungen eine Ausnahmeregelung vor, soweit dies tarifvertraglich zugelassen ist.

Gemäß § 6a III S. 1 Nr. 1 GSA Fleisch können Tarifverträge der Einsatzbranche für tarifgebundene Entleiher im Bereich der Fleischverarbeitung die Arbeitnehmerüberlassung bis zu einer Quote von acht Prozent zulassen. Die Quote ist anhand des Arbeitszeitvolumens der in der Fleischverarbeitung eigenen beschäftigten Arbeitnehmer\*innen zu bestimmen. Dabei ist das tatsächlich kalenderjährlich erbrachte Arbeitszeitvolumen heranzuziehen, welches nach § 6a III S. 3 GSA Fleisch manipulationssicher separat zu erfassen ist.

Überdies darf nach § 6a III S. 1 Nr. 2 GSA Fleisch das von Leiharbeiter\*innen in der Fleischverarbeitung kalenderjährlich erbrachte Arbeitszeitvolumen dasjenige von 100 in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmer\*innen nicht überschreiten. Dabei ist als Grundlage für die Berechnung die vertragsmäßige wöchentliche Arbeitszeit eines Vollbeschäftigten zugrunde zu legen. Ob bei der Bezugsgröße von 100 Vollbeschäftigten auf das konkrete Unternehmen oder auf den Betrieb abzustellen ist, ist in der juristischen Fachliteratur umstritten.<sup>152</sup> Nach dem Wortlaut des § 6a III S. 1 GSA Fleisch ist die Leiharbeiter\*innenschaft nur im Bereich der Fleischverarbeitung und nicht im Bereich der Schlachtung und Zerlegung zugelassen. Die Gesetzesbegründung verdeutlicht, dass es sich dabei nicht um ein Redaktionsversehen, sondern um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers gehandelt hat.<sup>153</sup>

Nach § 6a III S. 2 GSA Fleisch dürfen auch Dritte Leiharbeiter\*innen unter Beachtung der Grenzen des § 6a III S. 1 GSA Fleisch überlassen. Der Betriebsinhaber ist verpflichtet, die zuständige Kontrollbehörde darüber zu informieren, ob Arbeitnehmer\*innen eines Dritten in seinem Betrieb eingesetzt werden und mit welchem Dritten diese Personen in einem Arbeitsverhältnis stehen.<sup>154</sup> In

<sup>147</sup> Ebd.: GSA Fleisch, § 6a, Rn 26.

<sup>148</sup> Ebd.: GSA Fleisch, § 6a, Rn 23.

<sup>149</sup> Ebd.: GSA Fleisch, § 6a, Rn 26.

<sup>150</sup> Ebd.; vgl. zur Zuordnung des Bereichs der Qualitätssicherung auch die Ausführungen des FG Hamburg, Beschluss v. 20. Dezember 2021 – 4 V 77/21.

<sup>151</sup> BT-Drucks. 19/25142: S. 31.

<sup>152</sup> Für einen Bezug auf das konkrete Unternehmen: Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 6a, Rn 15; für den Bezug auf den Betrieb trotz entgegenstehendem Wortlaut: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6a, Rn 29, der in dem Abstellen auf das konkrete Unternehmen eine Benachteiligung von Großunternehmen mit mehreren Betrieben sieht, die die Quote von 100 nur einmal ausnützen und diese auf viele Betriebe verteilen müssten.

<sup>153</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 31; a. A.: Schipp, 2021: S. 52 f., der von einem Redaktionsversehen des Gesetzgebers ausgeht.

<sup>154</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 31.



§ 6a III S. 7 GSA Fleisch ist zudem festgelegt, welche inhaltlichen Anforderungen die abzugebende Anzeige erfüllen muss. Sie muss die Angaben enthalten, die für eine Prüfung der Einhaltung der Pflichten des Inhabers notwendig sind. Zur Bestimmung der näheren Einzelheiten der Anzeigepflicht enthält § 6a III S. 9 GSA Fleisch eine Rechtsverordnungsermächtigung, von der das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit der Verordnung über die Anzeigepflicht von Leiharbeit in der Fleischwirtschaft (ALFV) vom 6. April 2021 auch Gebrauch gemacht hat.<sup>155</sup> Die Verordnung ist befristet und tritt am 31. März 2024 außer Kraft.

Für die Arbeitnehmerüberlassungen nach § 6a III S. 1 und S. 2 GSA Fleisch gilt nach § 6a III S. 4 GSA Fleisch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) mit der Maßgabe, dass die Überlassungshöchstdauer ohne eine Abweichungsmöglichkeit der Tarifvertragsparteien auf vier Monate begrenzt ist. Damit wird die in § 1 Ib S. 1 AÜG zulässige Dauer von 18 Monaten deutlich unterschritten. Zudem ist der Zeitraum vorheriger Überlassungen durch denselben oder einen anderen Verleiher an denselben Entleiher vollständig anzurechnen, wenn zwischen den Einsätzen jeweils nicht mehr als sechs Monate liegen, vgl. § 6a III S. 4 Nr. 1 Buchst. c GSA Fleisch. Somit gilt auch hier eine strengere Regel als im AÜG. Gemäß § 1 Ib S. 2 AÜG hat eine Anrechnung nur zu erfolgen, wenn zwischen den Einsätzen jeweils nicht mehr als drei Monate lagen. Außerdem ist § 8 II bis IV AÜG nicht anwendbar, das bedeutet, dass die Grundsätze des „Equal Pay“ und des „Equal Treatment“ für Leiharbeiter\*innen ab dem ersten Einsatztag gelten; mithin keine Abweichungen zuungunsten der Leiharbeiter\*innen getroffen werden dürfen.<sup>156</sup>

Ab 1. April 2024 tritt die Möglichkeit außer Kraft, durch Tarifverträge der Einsatzbranche im Bereich der Fleischverarbeitung Arbeitnehmerüberlassung in begrenztem Rahmen einsetzen zu können.

Mit dem Verbot von Werkverträgen und der sehr eingeschränkten Zulassung der Leiharbeiter\*innenschaft möchte der Gesetzgeber erreichen, dass derjenige, der das Arbeitsumfeld, die Prozesse im Betrieb und den Umfang der Arbeit bestimmt, allein für die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards bezüglich aller im Schlachthof eingesetzten Arbeitnehmer\*innen Sorge zu tragen hat.<sup>157</sup> Dies soll einerseits für die Arbeitnehmer\*innen die Verfolgung ihrer Rechte erleichtern. Andererseits soll der Betriebsinhaber die tatsächlichen Produktionskosten – zu denen auch die Kosten für angemessene Löhne und Unterbringung, die Kosten für die Arbeitssicherheit der Belegschaft sowie Investitionen in die zukünftige Arbeitsfähigkeit des eigenen Personals gehören – in seiner betriebswirtschaftlichen Berechnung berücksichtigen müssen.<sup>158</sup> Durch das Erfordernis, dass Tätigkeiten im Kernprozess des Schlachtens, Zerlegens und der Fleischverarbeitung grundsätzlich nur noch im Rahmen eines mit dem Inhaber bestehenden Arbeitsverhältnisses ausgeübt werden dürfen, werde nach Auffassung des Gesetzgebers die bislang gegebene, einfache und schnelle Austauschbarkeit von Werkvertragsunternehmen und Personaldienstleistern und damit von Arbeitskräften reduziert.<sup>159</sup> Zudem werden durch die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten im Betrieb die Möglichkeiten verbessert, die Einhaltung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Standards effektiv zu kontrollieren.<sup>160</sup>

Ein weiterer gewünschter Effekt ist die umfassende Vertretung der Arbeitnehmer\*innen im Betrieb durch den örtlichen Betriebsrat. Bisher waren Werkvertragsarbeiter\*innen nicht, Leiharbeiter\*innen unter bestimmten Voraussetzungen allenfalls aktiv wahlberechtigt. Durch

---

<sup>155</sup> Zum Inhalt der Verordnung über die Anzeigepflicht von Leiharbeit in der Fleischwirtschaft (ALFV) vom 6. April 2021, vgl.: BGBl. 2021 I 762.

<sup>156</sup> BT-Drucks. 19/25141: S. 32.

<sup>157</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 25.

<sup>158</sup> Ebd.

<sup>159</sup> Ebd.

<sup>160</sup> Ebd.: S. 26.

die Begründung von Arbeitsverhältnissen mit dem Betriebsinhaber sind die Arbeitnehmer\*innen nunmehr gleichermaßen aktiv und passiv zur Wahl des örtlichen Betriebsrates berechtigt. Somit kann der Betriebsrat nunmehr alle Arbeitnehmer\*innen im Betrieb vertreten und sich für die Einhaltung arbeitsrechtlicher Normen einschließlich solcher zum Gesundheitsschutz einsetzen.<sup>161</sup>

### 3.8.5 Europarechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 6a GSA Fleisch – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 153/20; 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 156/20 et al.

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft sowie das Kooperationsverbot in § 6a GSA Fleisch von Teilen der Literatur massiv kritisiert.<sup>162</sup> Verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken im Hinblick auf die Unternehmerfreiheit nach Art. 12 GG und Art. 14 GG, den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG und die Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 56 AEUV, die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 49 AEUV sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV wurden geäußert.<sup>163</sup> Der Gesetzgeber hat sich in seiner Gesetzesbegründung ausführlich mit der Frage der Verfassungs- und Europarechtskonformität des Verbotes der Werkverträge und der Leiharbeit beschäftigt. Er hat sehr detailliert begründet, warum die Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind, um das mit dem Eingriff verfolgte Ziel des verbesserten Arbeitsschutzes zu erreichen.<sup>164</sup>

Nichtsdestotrotz haben Unternehmen der Fleischwirtschaft und Inhaber von Werkvertrags- bzw. Leiharbeitsunternehmen bereits vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG gestellt, um zu erreichen, die Art. 2, 3 und 3a des Arbeitsschutzkontrollgesetzes nicht in Kraft zu setzen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Eilanträge vor allem mit der Begründung abgewiesen, die bei einem Vollzug des Gesetzes zu besorgenden Nachteile seien nicht so schwerwiegend, dass sie die Aussetzung rechtfertigen würden.<sup>165</sup> Dies gelte im Hinblick auf die Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal nach § 6a II GSA Fleisch, aber auch hinsichtlich des in § 6a I S. 2 GSA Fleisch normierten Kooperationsverbotes in der Führung eines Betriebs durch mehrere Unternehmen seien keine gravierenden, nur schwer oder nicht reversiblen Nachteile der Antragstellenden dargelegt.<sup>166</sup> Etwaige Unsicherheiten in der Auslegung einer gesetzlichen Regelung seien regelmäßig keine Nachteile, die im Verfahren nach § 32 BVerfGG eine einstweilige Anordnung nach sich ziehen könnten, sondern seien zunächst fachgerichtlich zu klären.<sup>167</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat am 29. Dezember 2020 in dem Verfahren 1 BvQ 152/20 et al. jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Anträge nur an der Folgenabschätzung gescheitert sind, während die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen einer „sorgfältigen Prüfung (bedürfen), deren Ausgang offen ist.“<sup>168</sup> In der Hauptsache sind die Verfahren noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig,<sup>169</sup> ein Termin zur Entscheidung stand am 15. September 2023 noch nicht fest.

<sup>161</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 26.

<sup>162</sup> Vgl. Boemke et al., 2020: S. 1160 ff.; Bayreuther, 2020: S. 773 ff.; Dilenge, 2020: S. 2241 ff.; BRAK, 2020; Greiner, 2020: S. 104 ff.; für eine Verfassungs- und Europarechtskonformität sprechen sich aus: Deinert 2020: S. 12 ff.; Wenckebach, 2020: S. 275 ff.; Kohte, 2021: S. 37 ff.

<sup>163</sup> Vgl. zur Kritik nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes: Andorfer/Tsankova-Herrtwich, 2021: S. 139 ff.; Schipp, 2021: S. 51 ff.; Linsenmaier, 2021: S. 1315 ff., hält die Beschränkung des Fremdpersonaleinsatzes nach § 6a II GSA Fleisch für verfassungsgemäß, äußert jedoch verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Bedenken hinsichtlich des Gebots der alleinigen Inhaberschaft iSd § 6a I S. 1 GSA Fleisch und des Kooperationsverbots nach § 6a I S. 2 GSA Fleisch.

<sup>164</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/21978: S. 38–42.

<sup>165</sup> BVerfG v. 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 153/20; 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 156/20 et al.; BVerfG vom 25. Januar 2021 – 1 BvR 2888/20.

<sup>166</sup> BVerfG v. 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 153/20; 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 156/20 et al.

<sup>167</sup> BVerfG v. 29.12.2020 – 1 BvQ 165/20, BvQ 166/20, BvQ 167/20.

<sup>168</sup> Vgl. BVerfG v. 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 153/20; 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 156/20 et al.

<sup>169</sup> Vgl. zu den anhängigen Verfahren: 1 BvR 2637/21; 1 BvR 2638/21; 1 BvR 2639/21; 1 BvR 2640/21.

In weiteren Verfahren haben ein Unternehmen der Wurstherstellung sowie fünf Leiharbeitsunternehmen Rechtssatzverfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht gegen das sogenannte „Fremdpersonalverbot“ im Kernbereich der Fleischwirtschaft eingelegt und beantragt, Art. 2, 3 und 3a des Arbeitsschutzkontrollgesetzes außer Kraft zu setzen. Die Beschwerdeführenden rügen mit ihren Verfassungsbeschwerden die Verletzung ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG durch das Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft. Zudem rügt das Unternehmen der Wurstherstellung u. a. die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß Art. 3 I GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung angenommen; zur Begründung hat es ausgeführt, dass die Verfassungsbeschwerden unzulässig seien.<sup>170</sup> Zunächst hat der 1. Senat darauf hingewiesen, dass vor der Einlegung einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde zur Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich die Fachgerichte anzurufen seien, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und auslegungsfähige Rechtsbegriffe enthielten, von deren Auslegung und Anwendung es maßgeblich abhängt, inwieweit Beschwerdeführende durch die angegriffenen Vorschriften tatsächlich und rechtlich beschwert sind. So erscheine derzeit streitig, was als Betrieb der Fleischwirtschaft iSd § 2 I GSA Fleisch iVm § 6 IX AEntG anzusehen sei. Ebenso ungeklärt sei, was unter einem „Bereich der Fleischverarbeitung“ nach § 6a II GSA Fleisch zu verstehen sei.

Bislang hätten die Beschwerdeführenden die Fachgerichte nicht angerufen. Dieser Notwendigkeit stehe auch nicht entgegen, dass von den Finanzgerichten unterschiedliche Auffassungen zur Statthaftigkeit der Feststellungsklage vertreten werden.<sup>171</sup> Selbst dann müssten zunächst alle zur Verfügung stehenden prozessualen Mittel ergriffen werden, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken. Vorliegend sei nicht erkennbar, dass die Anwendbarkeit der angegriffenen Vorschriften auf die Beschwerdeführenden unzweifelhaft oder ihnen die vorherige Erschöpfung des Rechtswegs tatsächlich unzumutbar wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat weiter zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerden ausgeführt, dass diese nicht substantiiert genug seien. Die Beschwerdeführenden hätten nicht ausreichend dargelegt, dass sie von den angegriffenen Vorschriften selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen seien. Es fehle dazu an konkreten Angaben zu durchgeführten Tätigkeiten, Arbeitszeitanteilen, Betriebsstrukturen sowie zu den Geschäftsstrukturen der jeweiligen Betriebe selbst oder als Kunden der Verleiher.<sup>172</sup>

### 3.9 Prüfung und Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung, § 6b

§ 6b GSA Fleisch wurde durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz neu eingefügt. Danach wird die Zuständigkeit für die Prüfung der Einhaltung der Vorgaben des § 6a GSA Fleisch der Zollverwaltung (dort: Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit) übertragen. Abweichend von Satz 1 obliegt die Prüfung der Einhaltung der Vorgabe des § 6a III S. 4 Nr. 1 Buchst. a GSA Fleisch der Bundesagentur für Arbeit. Die Norm ist in Anlehnung an die bereits bestehenden Bestimmungen der §§ 17 f. AÜG; §§ 14 f. MiLoG und §§ 16 f. AEntG strukturiert.<sup>173</sup> Mit der in § 6b I GSA Fleisch angeordneten Kontrollkompetenz soll der effektive Schutz der in der Branche eingesetzten Arbeitnehmer\*innen bezweckt werden.<sup>174</sup> Denn die in § 6a GSA Fleisch normierten Einschränkungen des Einsatzes von

---

<sup>170</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 1.6.2022 – 1 BvR 2888/20, 1 BvR 1152/21, 1 BvR 1153/21, 1 BvR 1154/21, 1 BvR 1155/21 et al.

<sup>171</sup> Vgl. vorne unter Kapitel 3.3.2.

<sup>172</sup> Zustimmung: Garloff/Nielebock, 2023: S. 75 ff.

<sup>173</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 36.

<sup>174</sup> Ebd.

Fremdpersonal können nur bei Überprüfung durch staatliche Stellen und tatsächlicher Durchführung effektiv sein.<sup>175</sup>

Die Zuständigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beschränkt sich – soweit nicht die Zuständigkeiten nach einem anderen Gesetz begründet sind – auf die Kontrolle der Vorgaben des § 6a GSA Fleisch, d. h. darauf, ob der Unternehmer einen Betrieb bzw. eine übergreifende Organisation, in dem bzw. in der Schlachtung betrieben wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, als alleiniger Inhaber führt. Zudem obliegt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit die Überprüfung, ob der jeweilige Inhaber Arbeitnehmer\*innen nur im Rahmen von mit ihm bestehenden Arbeitsverhältnissen bzw. einer zulässigen Arbeitnehmerüberlassung beschäftigt. Um ihre Zuständigkeiten wirkungsvoll auszuüben, kann die Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf die in § 6b II GSA Fleisch geregelten Befugnisse zurückgreifen. Dort wird auf den umfangreichen Befugniskatalog der §§ 2 bis 6 SchwarzArbG<sup>176</sup>, ergänzt um die in § 6b II Nr. 1 bis 3 GSA Fleisch normierten Besonderheiten, verwiesen. Hervorzuheben ist, dass die Anordnung und Durchführung einer Prüfung im pflichtgemäßen Ermessen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit liegt<sup>177</sup> und keiner Vorankündigung bedarf. Sie ist in aller Regel ermessensgerecht, wenn sie dem Gesetzeszweck dient, z. B. der Frage, ob der Betrieb dem sachlichen Geltungsbereich des § 2 I GSA Fleisch unterfällt und keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Anordnung der Prüfung auf einem unverhältnismäßigen, sachwidrigen oder willkürlichen Verhalten der Zollbehörde beruht.<sup>178</sup>

### 3.10 Bußgeldvorschriften, § 7

Zum 1. Januar 2021 wurde die Vorschrift des § 7 GSA Fleisch neu gefasst und der darin enthaltene Bußgeldkatalog erweitert. Insbesondere wird nunmehr das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal im Kernbereich der Fleischwirtschaft gemäß § 6a GSA Fleisch ordnungswidrigkeitsrechtlich flankiert.<sup>179</sup> Vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln gegen das Gesetz ist nicht nur rechts-, sondern auch ordnungswidrig. Die Sanktionierung über das Zivilrecht hinaus verdeutlicht, wie wichtig der Legislative das Erreichen und die Einhaltung des Gesetzeszweckes ist.<sup>180</sup>

§ 7 I GSA Fleisch erstreckt die Verantwortlichkeit der Betriebsorganisation auf diejenigen, der anderen die Nutzung eines Betriebs oder einer Organisation, in dem oder in der geschlachtet wird, zerlegt oder Fleisch verarbeitet wird, ganz oder teilweise gestattet. Dies gilt insbesondere für die Gestattung im Rahmen eines Miet- oder Pachtverhältnisses.<sup>181</sup> Wenn der genutzte Betrieb bzw. die genutzte Organisation entgegen § 6a I GSA Fleisch geführt wird (§ 7 I Nr. 1 GSA Fleisch) oder entgegen § 6a II GSA Fleisch Arbeitnehmer\*innen (§ 7 I Nr. 2 GSA Fleisch) oder einen Solo-Selbstständigen (§ 7 I Nr. 3 GSA Fleisch) oder entgegen § 6a III S. 4 Nr. 1 GSA Fleisch Leiharbeiter\*innen (§ 7 I Nr. 4 GSA Fleisch) tätig werden lässt, haftet auch derjenige, der durch die Gestattung der Nutzung in Kenntnis oder wenigstens fahrlässiger Unkenntnis der Verstöße hierzu beigetragen hat.<sup>182</sup>

§ 7 II Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 9 GSA Fleisch enthalten Folgeänderungen zu den geänderten Mitteilungs- und Dokumentationspflichten nach §§ 3; 6; 6a III S. 5 und S. 9 GSA Fleisch. Als weitere

<sup>175</sup> Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6b, Rn 2.

<sup>176</sup> Zu den Befugnissen im Einzelnen, vgl.: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6b, Rn 7 ff.

<sup>177</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 24. Februar 2023 – 4 V 118/22; FG Hamburg, Beschluss v. 20. Mai 2021 – 4 V 33/21.

<sup>178</sup> FG Hamburg, Beschluss v. 20. Mai 2021 – 4 V 33/21; vgl. auch: FG Hamburg, Beschluss v. 24. Februar 2023 – 4 V 118/22; einschränkender: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 6b, Rn 6, der eine Überprüfung nur dann für verhältnismäßig hält, wenn zumindest Anhaltspunkte für Verstöße gegen § 6a GSA Fleisch vorliegen oder wenigstens aufgrund allgemeiner Erfahrung von Verstößen ausgegangen werden kann. Eine Kontrolle „ins Blaue hinein“ sei danach unverhältnismäßig.

<sup>179</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 42.

<sup>180</sup> Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 7, Rn 1.

<sup>181</sup> BR-Drucks. 426720: S. 42.

<sup>182</sup> Vgl.: Thüsing, 2023: GSA Fleisch, § 7, Rn 3.

Folgeänderung zu § 6a I GSA Fleisch sieht § 7 II Nr. 3 GSA Fleisch vor, dass der Inhaber, der einen Betrieb oder eine übergreifende Organisation nicht richtig führt, eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit begeht. Die Ordnungswidrigkeitstatbestände des § 7 II Nr. 4 bis Nr. 5 GSA Fleisch richten sich ebenfalls an den Inhaber, der entgegen § 6a II S. 1, S. 2 oder § 6a III S. 4 Nr. 1 Buchst. b GSA Fleisch Arbeitnehmer\*innen nicht im Rahmen von mit ihm bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig werden lässt. § 7 II Nr. 6 GSA Fleisch ist die Folgeänderung zu § 6a II S. 3 GSA Fleisch und wendet sich an Dritte, zu denen insbesondere Verleiher und Werkunternehmer gehören.

Verstöße gegen die Einschränkungen des Fremdpersonaleinsatzes können nach § 7 III S. 1 Hs. 1 GSA Fleisch mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden. Der Gesetzgeber sieht diesen Betrag als angemessen an, um – auch im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Interessen, die an entsprechenden Geschäftsmodellen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Fremdbeschäftigten in der Fleischindustrie bestehen – geordnete Verhältnisse iSd § 6a II, III GSA Fleisch herzustellen.<sup>183</sup> Dieser Betrag entspreche den Bußgeldrahmen, die das MiLoG, das AEntG und das AÜG für Verstöße gegen den allgemeinen Mindestlohn bzw. gegen branchenbezogene Mindestlöhne vorsehen (vgl. § 21 III MiLoG; § 23 III AEntG; § 16 II AÜG).<sup>184</sup>

### 3.11 Evaluation, § 8

Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde zum 1. Januar 2021 § 8 GSA Fleisch als Vorschrift zur Evaluierung eingefügt. Als Vorbild dienten die Normen der § 20 AÜG; § 23 EntgTranspG und § 23 MiLoG. Wie in § 23 EntgTranspG wird die Evaluierungsfragestellung in § 8 GSA Fleisch ausdrücklich benannt. Die Ergebnisse der vom BMAS vergebenen Evaluation werden im vorliegenden Bericht dokumentiert.

---

<sup>183</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 42 f.

<sup>184</sup> Ebd.: S. 43.

## 4. Branchenbild

Das vorliegende Kapitel konzentriert sich auf wirtschaftliche Eckdaten der Fleischwirtschaft, für ausgewählte Aspekte dieser Eckdaten auch auf deren Entwicklung und die Darstellung von Akteuren in dieser Branche. Für die Darstellung der wirtschaftlichen Eckdaten greift die Evaluation primär auf amtliche Statistiken zurück. Ausgewählte Aspekte werden anhand von Betriebsfallstudien und Stakeholderinterviews ergänzt, veranschaulicht oder eingeordnet.

### 4.1 Produktion und Produzenten in der deutschen Fleischwirtschaft

#### 4.1.1 Umsatz und Produktion

Der Umsatz im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“, seine Entwicklung und das Verhältnis zur Umsatzentwicklung in der gesamten deutschen Wirtschaft lassen sich auf Basis der bereichsübergreifenden Unternehmensstatistik für die Jahre 2018 bis 2020 nachzeichnen. Der Anteil dieses Wirtschaftszweigs am Umsatz der gesamten deutschen Wirtschaft lag in diesem Zeitraum knapp unter einem Prozent. Für differenzierende Analysen muss jedoch auf andere amtliche Daten zurückgegriffen werden.

Der Umsatz in Betrieben ab 20 Beschäftigten ist den vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Jahresberichten für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden zu entnehmen (vgl. Kapitel 2.2.2). Die Daten der Jahresberichte lassen sich für die Zeit vor und nach der Novellierung des GSA Fleisch vergleichen (vgl. Tabelle 7). Wenn auch unter Schwankungen steigt der Umsatz im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ im Zeitverlauf von 2013 bis 2020 an und geht im Jahr 2021 dann um rund neun Prozent zurück. Im Jahr 2022 steigt der Umsatz wieder an, mit 16 Prozent der stärkste Anstieg im untersuchten Zeitraum (wobei ab diesem Jahr eine deutliche Inflation berücksichtigt werden muss). Die Umsatzentwicklung nach Teilbranchen zeigt ähnliche Verlaufsmuster wie die des übergeordneten Wirtschaftszweigs.<sup>185</sup>

**Tabelle 7** Entwicklung des Umsatzes im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ in den Jahren 2013 bis 2022 für Betriebe ab 20 Beschäftigten (in Mrd. Euro)

Jahr	Schlachten und Fleischverarbeitung	Schlachten (ohne Geflügel)	Schlachten von Geflügel	Fleischverarbeitung
2013	40,78	16,24	4,49	20,05
2014	40,13	15,56	4,49	20,08
2015	39,66	15,05	4,31	20,29
2016	41,56	16,11	4,37	21,07
2017	43,72	17,30	4,43	21,99
2018	42,48	16,69	4,17	21,62
2019	45,71	18,18	4,23	23,29
2020	44,50	17,33	4,22	22,94
2021	40,59	15,79	4,16	20,64
2022	47,06	18,18	5,39	23,49

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023b

<sup>185</sup> Tiefergehende Betrachtungen der Umsatzentwicklungen würden auch den Umsatz pro Beschäftigten in den Blick nehmen. Hier wird darauf verzichtet, da in den Jahresberichten das eingesetzte Fremdpersonal nicht mit zu den Beschäftigten gezählt wird. In Kapitel 4.2.2 wird dafür ausführlich auf die Zahl der Beschäftigten eingegangen.

Entwicklungen der Branche lassen sich – neben denen im Umsatz – auch anhand des Produktionsvolumens zeigen.<sup>186</sup> Nach der von Eurostat herausgegebenen Konjunkturstatistik entwickelte sich die Produktion der deutschen Fleischwirtschaft zwischen 2015 und 2021 ähnlich wie die in der EU. Lediglich im Jahr 2018 stieg das Produktionsvolumen in der EU, während es für die deutsche Fleischwirtschaft leicht sank. Im Zeitraum von 2019 bis 2021 sank das Produktionsvolumen der Fleischwirtschaft sowohl in der EU als auch in Deutschland. Für die deutsche Fleischwirtschaft fiel hierbei der Rückgang des Indexwerts von 103 im Jahr 2019 auf 93 im Jahr 2021 höher aus als im EU-Vergleich (2019: 105; 2021: 101). Ab 2021 stieg das Produktionsvolumen sowohl in Deutschland als auch in der EU wieder leicht.

Die Daten der amtlichen Statistik zeigen nicht an, dass sich die Novellierung des GSA Fleisch wesentlich und nachhaltig negativ auf die Produktion der Fleischwirtschaft ausgewirkt hätte – insbesondere dann nicht, wenn man sie im Zusammenhang mit qualitativen Ergebnissen der Evaluation interpretiert:

- Zwar ist die Produktion nach der Novellierung zurückgegangen, doch aus den Interviews mit Stakeholdern und mit Geschäftsführungen von Unternehmen aus der Branche ist abzuleiten, dass Dritteinflüsse als relevantere Ursache angenommen werden müssen. Hierzu zählen z. B. die Auswirkungen der Coronapandemie, die afrikanische Schweinepest, die Auswirkungen des russischen Kriegs gegen die Ukraine sowie der allgemeine Arbeitskräftemangel.<sup>187</sup>
- Die amtlichen Daten zum länderspezifischen Produktionsvolumen geben keinen Hinweis, dass es aufgrund der Gesetzesnovelle zu wesentlichen Verlagerungen der Produktion ins Ausland kam.<sup>188</sup> Auch in Interviews mit Branchenexpertinnen oder -experten ließen sich keine Hinweise auf entsprechende Zusammenhänge finden.
- Der Abwärtstrend des Produktionsvolumens in der deutschen Fleischwirtschaft setzte bereits 2018 ein, verstärkt noch einmal im Jahr 2020, und damit vor dem Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch.

Einige wenige Fallstudien zeigten jedoch an, dass es in ausgewählten Betrieben durch die Novellierung des GSA Fleisch zu organisatorischen Herausforderungen kam, die sich temporär auch auf die Produktion auswirkten. Erstens verlief die Integration des Fremdpersonals zwar überwiegend reibungslos, nicht aber in jedem Betrieb. Ein großer Betrieb konnte oder wollte z. B. das ehemalige Fremdpersonal nicht zu den Konditionen übernehmen, welche die Beschäftigten beim ehemaligen Subunternehmen gewohnt waren (vgl. Kapitel 5.1.2). Dies führte zu Engpässen im Personal mit Auswirkungen auf die Produktion, bis dahin, dass das Unternehmen gegenüber seinen Kunden nicht allen Lieferverpflichtungen nachkommen konnte. Zweitens konnte durch das GSA Fleisch die Möglichkeiten zur saisonalen Produktion weiter eingeschränkt sein (vgl. Kapitel 8). In einem der untersuchten Betriebe war das laut Geschäftsführung deutlich der Fall. Da es für die Produktion bestimmter Produkte dadurch nicht mehr wettbewerbsfähig war, reduzierte es hier die Produktion.

<sup>186</sup> Bei dem Indikator „Produktionsvolumen“, der in der Konjunkturstatistik von Eurostat verwendet wird, handelt es sich um einen Index, der Änderungen bei der Wertschöpfung zu Faktorkosten der Industrie innerhalb eines bestimmten Bezugszeitraums misst. Das Bezugsjahr für diesen Index stellt das Jahr 2015 dar. Für weiterführende methodische Erläuterungen zu von Eurostat herausgegebenen Konjunkturstatistik vgl. Tabelle 27 im Anhang.

<sup>187</sup> Ein Blick in die Außenhandelsstatistik des Statistischen Bundesamtes mit Fokus auf die Ein- und Ausfuhr von lebenden Tieren sowie von Fleischerzeugnissen von bzw. nach Deutschland offenbart dabei die Effekte dieser genannten Dritteinflüsse. So brach die Ein- und Ausfuhr im Jahr 2020 und 2021 – also zur Zeit der Coronapandemie – stark ein. Ein anderes Beispiel stellt die Afrikanische Schweinepest dar: Der Ausbruch der Schweinepest in China in der zweiten Jahreshälfte 2018 führte 2019 zu einem massivem Anstieg sowohl lebender Schweine als auch von Schweinefleischerzeugnissen – das Exportvolumen nach China (gemessen am Umfang der Ausfuhr in Euro) stieg von 2018 auf 2019 um fast 200 Prozent. Für methodische Erläuterungen zur Außenhandelsstatistik siehe Tabelle 29 im Anhang.

Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die deutsche Fleischwirtschaft beziehen sich auf Importe aus der Ukraine ebenso wie auf die Energiekosten. Ihren genauen Umfang kann die Evaluation anhand der bislang vorliegenden statistischen Daten nicht beantworten.

<sup>188</sup> Die vorliegenden Daten zur Produktion der EU oder in ausgewählten Ländern bieten nicht die Möglichkeit, statistisch zwischen einem allgemeinen Pandemieeffekt und einem spezifisch deutschen auf die Novellierung des GSA Fleisch zurückzuführenden Effekt zu unterscheiden. Die Auswirkungen der Pandemie waren in verschiedenen Ländern der EU andere, zumindest auch zeitlich anders gelagert.

Drittens hat die Übernahme des ehemals fremden Personals oftmals viel Aufmerksamkeit der Geschäftsführungen erfordert, die ihnen dann nicht mehr in gleichem Umfang für andere Unternehmensentscheidungen zur Verfügung stand. Dass solche Auswirkungen auf die Produktion voraussichtlich nur temporär waren, legen nicht nur die qualitativen Daten nahe, sondern auch die amtlichen Statistiken. Der Umsatz und das Produktionsvolumen in der deutschen Fleischwirtschaft sind nach dem Jahr 2021 bereits wieder angestiegen.

Die Betriebsfallstudien der Evaluation zeigten, dass die Unternehmen in der Regel die Herausforderungen gut bewältigen konnten, vor die sie das novellierte GSA Fleisch stellte – auch wenn das im Einzelfall aufwendig war (vgl. Kapitel 5.1.1). Befragt nach den aktuellen Herausforderungen, antworteten die meisten Geschäftsführungen im Jahr 2022 und 2023 mit Sachverhalten, die von der Novellierung des GSA Fleisch weitgehend unabhängig waren:

- Fast alle Unternehmen sahen sich mit Personalmangel konfrontiert. Die Rekrutierung von geeigneten Fach- bzw. Arbeitskräften würde zunehmend schwieriger. Von Betrieb zu Betrieb variiert es, ob primär qualifizierte Fachkräfte (z. B. Maschinenführerinnen oder -führer) oder auch ungelernetes Personal fehlen. Mehreren Unternehmen bleibe nichts anderes übrig, als mit weniger Personen als gewünscht zu produzieren, ggf. mit Auswirkungen auf die Produktion. Im Fleischerhandwerk stellt sich dies insbesondere als ein Mangel an Auszubildenden dar (vgl. Kapitel 7.2.2). Für die Industrie kommt hier eine hohe Fluktuation hinzu. So verlassen Arbeitnehmer\*innen nach kurzer Zeit das Unternehmen oder verschwinden laut Aussage einer interviewten Personalleiterin in einer „Nacht-und-Nebel-Aktion“ ohne formelle Kündigung, nachdem sie nur wenige Tage im Unternehmen tätig waren. Dies verursacht für die betroffenen Unternehmen hohe Kosten, da die sich wiederholende Einarbeitung von neuen Arbeitnehmer\*innen Zeit und Ressourcen bindet. Auf eine Ausweitung der Rekrutierung von Personal aus Drittstaaten setzen besonders industrielle Unternehmen. Hierbei sehen sie weniger Hürden im Angebot in den Herkunftsländern als bei den Regelungen im Zusammenhang mit der Arbeitserlaubnis und dem Aufenthaltsrecht. Die Komplexität der Regelungen verursache viel Aufwand und dadurch hohe Kosten, die Verfahren seien zeitaufwendig und zudem habe man trotz des Aufwands nur begrenzte Planungssicherheit, wie lange die Beschäftigten in Deutschland bleiben können.<sup>189</sup>
- Handwerksunternehmen berichteten darüber hinaus in den Fallstudien von einem starken Preisdruck durch die Industrie. Auch wurde von kleinen Betrieben angeführt, dass die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben und Auflagen für das Betreiben eines Unternehmens sehr kostenintensiv sei (vgl. Kapitel 7.2.1). In Einzelfällen führte dies zu Umstrukturierungen, z. B. zur Einstellung der Schlachtung.
- Die Beziehung zum Lebensmitteleinzelhandel stellt sich aus Sicht insbesondere industrieller Unternehmen problematisch dar. Dieser Punkt wird in Kapitel 4.1.2 ausführlicher dargestellt. Teils finden sich kleine verarbeitende Industrieunternehmen auch von zwei Seiten Oligopolen ausgeliefert – sowohl seitens der Schlachtung als auch seitens des Handels.
- Insbesondere während der Coronapandemie wurden in einigen Fallstudien hohe Fehlzeiten beschrieben. Krankheitsfälle stehen hier im Vordergrund, aber es wird auch das unerlaubte Fernbleiben vom Arbeitsplatz als produktionsmindernd berichtet.<sup>190</sup> Hier kann ein gewisser

---

<sup>189</sup> Ein Produktionsleiter schildert hierzu: „Wir würden viel viel mehr gerne von diesen Mitarbeitern einstellen, aber das kriegen wir gar nicht gestemmt. Da müsste ich bei uns bei der Personalabteilung fünf Leute einstellen, die sich nur darum kümmern.“

Ein anderer Personalleiter beschrieb die Situation folgendermaßen: „Wenn ich überlege, dass ich versuche aus der Türkei Fleischer zu rekrutieren, die dort 16–17 Stunden in irgendwelchen Resorts arbeiten und dann in Deutschland eine Arbeitsgenehmigung erhalten will und dann mir gesagt wird: ‚Ja das dauert und da können wir nicht die Gleichwertigkeit feststellen, weil die haben ja ein völlig anderes Ausbildungssystem‘ [...]“

<sup>190</sup> So berichtete ein Unternehmen, dass in der Vorweihnachtszeit die ausländischen Beschäftigten, ohne einen formellen Urlaubsantrag einzureichen, für mehrere Wochen in die Heimat reisen. „Da legen die das Messer hin und fahren Heim und das macht der Branche insgesamt – nicht nur uns – große große Schmerzen.“ In solchen Fällen bleibt den Unternehmen zumeist nur die Möglichkeit, den betreffenden Mitarbeitenden zu kündigen, was die ohnehin angespannte Personalsituation im Unternehmen noch verschärft.



Zusammenhang zur Novellierung des GSA Fleisch konstatiert werden, insofern zuvor Krankmeldungen bei den Subunternehmen erschwert waren (vgl. Kapitel 6.3.2).

Dies heißt nicht, dass die Geschäftsführungen der untersuchten Unternehmen nicht auch wirtschaftliche Folgen des novellierten GSA Fleisch thematisierten. Die Auswirkungen sahen sie jedoch eher langfristig. Grundsätzlich führe die Integration des Fremdpersonals direkt oder indirekt zu erhöhten Kosten (vgl. Kapitel 6.3), was die Wettbewerbsposition gegenüber dem Ausland verändere.<sup>191</sup> So schilderte ein Geschäftsführer eines großen Industrieschlachtunternehmens: „Wir verlieren gegenüber dem Ausland, wenn wir in Deutschland so stark reguliert werden. Besonders den Druck aus Polen bekommen wir zu spüren.“ In einigen Nachbarstaaten Deutschlands, wie z. B. den Niederlanden ist die Nutzung von Werkverträgen in der Fleischwirtschaft noch erlaubt. Aus Sicht einiger Unternehmen führe die dadurch günstigere Produktion im benachbarten Ausland zu einer Verschärfung der Konkurrenzsituation. Diese muss sich langfristig nicht in einem Rückgang der Produktionsmengen niederschlagen. Einige Geschäftsführungen ebenso wie Branchenexpertinnen und -experten gehen davon aus, dass dies alternativ auch zu einer stärkeren Automatisierung führen könne. Wie stark genau sich die Novellierung des GSA Fleisch auf solche auch schon vorher existierenden Tendenzen auswirkt, kann die Evaluation nicht bewerten.

#### 4.1.2 Marktstrukturen

Für die Analyse der Größenverteilungen von Unternehmen und Betrieben und deren Entwicklungen greift die Evaluation auf die BGN-Statistik und den Jahresbericht des Statistischen Bundesamtes zurück. Zu beachten ist, dass die BGN-Statistik sich auf die Größe von Unternehmen bezieht, die mehrere Betriebe (oder in der Begrifflichkeit der BGN „Betriebsstätten“) umfassen können. Der Jahresbericht bezieht sich auf die Größe der einzelnen Betriebe.<sup>192</sup> Der Vorteil der BGN-Statistik besteht darin, dass sie die Grundgesamtheit der in Deutschland gemeldeten Unternehmen der Fleischbranche gut erfasst. Eine Unterscheidung nach Schlachten/Zerlegen gegenüber Verarbeitung ist in der BGN-Statistik jedoch nicht möglich. Aus diesem Grund wird zusätzlich auf den Jahresbericht zurückgegriffen. Dabei ist überdies zu beachten, dass der Jahresbericht Betriebe erst ab 20 Beschäftigten erfasst. Der Fokus des Jahresberichts auf Betriebe statt Unternehmen ist näher an der Kategorisierung der Gesetzesnovelle.<sup>193</sup> In wichtigen Details sind jedoch weder die Größekategorien der BGN-Statistik noch des Jahresberichts mit den gesetzlichen Grenzen des GSA Fleisch deckungsgleich (vgl. Kapitel 2.2.2).

<sup>191</sup> Bei der Argumentation zur Frage der höheren Kosten müssen zwei Perspektiven nach Einschätzung der Evaluation deutlich differenziert werden: 1) Wenn Fremdpersonal integriert wird, erhöht dies direkt die unmittelbaren Personalkosten – aber im Gegenzug reduziert dies die Kosten eines Unternehmens für seine Subunternehmen. 2) Wenn Subunternehmen zu geringeren Kosten produzieren, weil sie Mindeststandards umgehen, z. B. Mindestlöhne, sind die höheren Kosten der Produktion durch die Integration des Fremdpersonals explizit gesellschaftlich gewollt.

Darüber hinaus hängt es von den unternehmerischen Strategien ab, ob die andere Wettbewerbsposition immer auch eine schlechtere ist. In einem Fall führte die freiwillige Übernahme von Fremdpersonal in das Stammunternehmen noch vor Inkrafttreten der Gesetzesnovelle zu einem Anstieg der Produktion, da das Unternehmen dadurch mehr Großkunden und somit mehr Aufträge gewann. Zudem sorgten die Implementation von sozialen Arbeitsbedingungen und ein gutes Betriebsklima dafür, dass hinreichend viele neue Beschäftigte für die Bearbeitung der neuen Aufträge rekrutiert werden konnten.

<sup>192</sup> Die juristische Unterscheidung zwischen Unternehmen und Betrieben ist komplex: Unternehmen sind die organisatorische Einheit, mit der ein Rechtsträger seine wirtschaftlichen oder idealen Zwecke verfolgt (BAG, Beschluss v. 11.12.1987 – 7 ABR 49/87). Ein Betrieb iSd BetrVG wird nach der ständigen Rechtsprechung des BAG und der überwiegenden Auffassung im Schrifttum definiert als die organisatorische Einheit, innerhalb derer der Unternehmer allein oder in Gemeinschaft mit seinen Mitarbeitern mithilfe von sächlichen und immateriellen Mitteln bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt (BAG, Beschluss v. 7.8.1986 – 6 ABR 57/85). Der Bezug des Betriebs auf diese „sächlichen Mittel“ findet sich indirekt in der Begrifflichkeit der BGN, d. h. der „Betriebsstätten“ im Sinne auch von räumlich-technisch abgegrenzten Einheiten. Ob die Abgrenzung der Betriebsstätten durch die BGN in jedem Fall mit der juristischen Abgrenzung der Betriebe identisch ist, kann nicht bewertet werden.

<sup>193</sup> Die BGN-Statistik enthält zwar auch Angaben zur Verteilung der Unternehmen nach Anzahl der Betriebsstätten, jedoch erfolgt die Kategorisierung der Unternehmen teilweise anhand von Spannweiten der Betriebsstättenzahl. Eine exakte Bestimmung der Zahl an Betriebsstätten ist somit nicht möglich.

Laut BGN umfasste die deutsche Fleischwirtschaft im Jahr 2021 10.488 Unternehmen. Tabelle 8 dokumentiert die unterschiedliche Verteilung der Unternehmen dieser Branche nach Bundesländern.<sup>194</sup>

**Tabelle 8** Verteilung der Unternehmen der deutschen Fleischwirtschaft nach Bundesländern im Jahr 2021

Bundesland	Unternehmen	
	absolut	in %
Baden-Württemberg	1.572	15,0
Bayern	2.507	23,9
Berlin	126	1,2
Brandenburg	255	2,4
Bremen	33	0,3
Hamburg	98	0,9
Hessen	955	9,1
Mecklenburg-Vorpommern	126	1,2
Niedersachsen	897	8,6
Nordrhein-Westfalen	1.570	15,0
Rheinland-Pfalz	571	5,4
Saarland	127	1,2
Sachsen	523	5,0
Sachsen-Anhalt	230	2,2
Schleswig-Holstein	281	2,7
Thüringen	396	3,8
Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern / unbekannt	221	2,1
<b>Insgesamt</b>	<b>10.488</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022; eigene Berechnungen

Mit fast einem Viertel aller Unternehmen stellt Bayern das Bundesland mit den meisten Unternehmen der deutschen Fleischwirtschaft dar, gefolgt von den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (jeweils 15 Prozent aller Unternehmen). Knapp jedes zehnte Unternehmen entfällt jeweils auf die Bundesländer Hessen und Niedersachsen. Die restlichen rund 23 Prozent aller Unternehmen verteilen sich auf die restlichen Bundesländer; zwei Prozent der Unternehmen besitzen entweder in mehreren Bundesländern Betriebe oder der BGN ist der Sitz des Unternehmens nicht bekannt. Bei der Größenverteilung von Unternehmen nach Bundesländern (zur Entwicklung von Beschäftigtengrößenklassen von Betrieben und Unternehmen siehe weiter unten in diesem Kapitel) zeigt sich, dass in Bayern eher kleinere Unternehmen (mit weniger als 50 VZÄ) angesiedelt sind, während in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sich vergleichsweise viele große Unternehmen (ab 100 VZÄ) konzentrieren:<sup>195</sup> Die BGN-Daten verdeutlichen, dass der Anteil an kleinen Unternehmen (mit weniger als 50 VZÄ) in Bayern 2019 rund 96 Prozent betrug und somit höher war als in Niedersachsen (87 %) und NRW (92 %). Hingegen fiel der Anteil an Unternehmen, mit über 100 VZÄ in Niedersachsen (8 %) und NRW (5 %) höher aus als in Bayern (2 %). Die Länder sind von daher unterschiedlich von der Novellierung des GSA Fleisch betroffen. Überdies unterscheidet sich die Verteilung von Industrie und Handwerk zwischen den Ländern. Der Anteil handwerklicher Produktion ist beispielsweise in Bayern überproportional hoch. Entsprechend ist bei den Wirkungen der Novellierung zu berücksichtigen, dass sie z. B. in Bayern – aufgrund der Handwerksausnahme – andere sind als z. B. in Niedersachsen. Allerdings sprechen die Ergebnisse der Evaluation dafür, dass innerhalb der Fleischindustrie Verstöße gegen Mindeststandards der

<sup>194</sup> Auf die Verteilung der Beschäftigten in diesem Wirtschaftszweig nach Bundesländern wird in Kapitel 4.2.2 näher eingegangen.

<sup>195</sup> Dass in der von der Evaluation verwendeten Sonderauswertung der BGN-Statistik auch Unternehmen enthalten sind, bei denen die Zuordnung zu einem Bundesland nicht bekannt ist, lässt sich auf Lücken in der statistischen Erfassung insbesondere bei Handwerksbetrieben zurückführen.

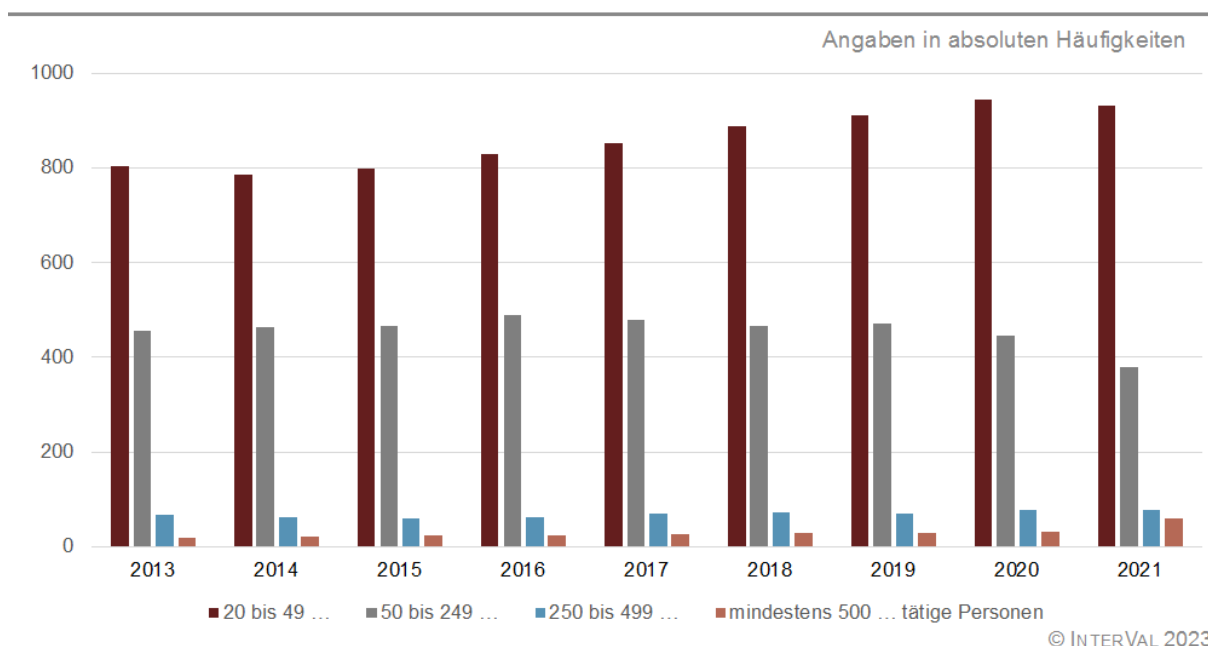
Arbeitsbedingungen z. B. in Bayern nicht andere waren als z. B. in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen. Ebenso zeigen innerhalb des Handwerks die Wirkungen des GSA Fleisch keine signifikanten Unterschiede zwischen den Ländern.

Die Zahl der Betriebe mit über 20 Beschäftigten in der Fleischwirtschaft ist von 2013 bis 2020 um rund elf Prozent angestiegen (von 1.342 auf 1.494 Betriebe). Im Folgejahr sank die Zahl der Betriebe leicht, stieg 2022 jedoch wieder fast auf das Niveau von 2020. Die Entwicklung differiert nach Wirtschaftszweigen:

- Im Wirtschaftszweig „Schlachten“ (ohne das Schlachten von Geflügel) stieg die Zahl der Betriebe bis 2020 tendenziell. Im Jahr 2021 sank sie im Vergleich zum Vorjahr um fast ein Fünftel (von 329 auf 273), bevor sie 2022 wieder etwas stieg. Der Einbruch von 2020 auf 2021 kann als Folge des Inkrafttretens des novellierten GSA Fleisch angesehen werden: Werkvertrags- oder Leiharbeitsunternehmen, die überwiegend Dienstleistungen für Schlachtunternehmen erbracht bzw. ihre Beschäftigten an diese Betriebe entliehen hatten (und im Jahresbericht als Betriebe gezählt wurden), stellten ihren Betrieb entweder gänzlich ein oder wechselten die Branche (vgl. auch Kapitel 5.2.2).
- Die Zahl der Betriebe, die überwiegend in der Fleischverarbeitung zu verorten sind, stieg im Untersuchungszeitraum kontinuierlich von 987 auf 1.149.
- Die Zahl der Betriebe, die (überwiegend) Geflügel schlachten, blieb im Untersuchungszeitraum weitgehend gleich. Sie macht mit durchschnittlich 51 Betrieben nur einen kleinen Teil der Betriebszahl aus.

Die Entwicklung der Anzahl der Betriebe spiegelt sich in Änderungen der Größenverteilung. Insbesondere der Vergleich vor und nach dem Jahr 2021 zeigt deutliche Veränderungen. So stieg die Zahl der Betriebe mit mindestens 500 tätigen Personen im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr sprunghaft um rund 93 Prozent (von 30 auf 58). Zugleich sank die Zahl der Betriebe mit 50 bis 249 tätigen Personen von 2020 zu 2021 um rund 15 Prozent (2020: 444, 2021: 378) deutlich und die Zahl kleinerer Betriebe (20 bis 50 tätige Personen) geringfügig – während sie in den Jahren 2014 bis 2020 stetig angestiegen war (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1** Entwicklung der Zahl der Betriebe nach Beschäftigtengrößenklassen zwischen 2013 und 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023c

Die deutlichen Veränderungen zwischen den Jahren 2020 und 2021 spiegeln sich auch in der BGN-Statistik wider: Die Zahl der Unternehmen mit mehr als 500 VZÄ stieg von 52 im Jahr 2020 auf 73 im Jahr 2021. Dies entspricht einer Steigerung von circa 40 Prozent. Gleichzeitig sank die Zahl der Unternehmen mit einer Größe von 100 bis 499 VZÄ in diesem Zeitraum um rund 15 Prozent. Bei kleineren Unternehmen (0 bis 49 VZÄ) lässt sich für die Jahre 2019 bis 2021 ebenfalls ein Abwärtstrend beobachten: Gab es in dieser Größenklasse 2019 10.595 Unternehmen, so zählte die BGN 2021 nur noch 9.843 Unternehmen.

Der deutliche Anstieg großer Betriebe bzw. Unternehmen im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr lässt sich als eine unmittelbare Folge der Gesetzesnovelle interpretieren: Durch die Übernahme von ehemaligem Fremdpersonal als eigene Beschäftigte wechseln viele Unternehmen ihre Größenkategorie. Zugleich ging die Zahl der mittelgroßen Betriebe etwas zurück; einerseits, weil mittelgroße Werkvertrags- und Leiharbeitsunternehmen die Branche wechselten oder sich auflösten; andererseits weil aufgrund des starken Zuwachses an Personal diese Betriebe nun in andere Beschäftigtengrößenklassen fielen. Die hier beschriebenen quantitativen Veränderungen können zwar überwiegend, aber nicht ausschließlich dem novellierten GSA Fleisch zugerechnet werden. Darüber hinaus gibt es einen langfristigen Trend, dass die Zahl der Handwerksunternehmen in der Fleischwirtschaft sinkt (siehe hierzu ausführlich Kapitel 7). Zudem lassen sich Konzentrationsprozesse in der Fleischwirtschaft beobachten, was ebenfalls zu einer Abnahme kleinerer und zu einer Zunahme größerer Unternehmen führt.

Zum Verständnis der Marktstrukturen ist wichtig, dass sich viele fleischverarbeitende Unternehmen in einer „Sandwich“-Position zwischen Oligopolen befinden. Erstens erwirtschaften diese einen Großteil ihres Absatzes mit wenigen Großkunden aus dem Lebensmitteleinzelhandel, zweitens sind sie von wenigen Schlachtlieferanten abhängig. Neben der Festlegung von Preisen spiegelt sich die Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels darin wider, dass sie stark schwankende Lieferungen der fleischverarbeitenden Unternehmen fordern können. Aus Sicht der interviewten Geschäftsführungen verschärfen die vom Handel diktierten und oft kurzfristig initiierten Aktionswochen die ohnehin gegebene Saisonalität des Geschäfts, die z. B. durch die Grillsaison oder den Karneval bedingt ist. In den Fallstudien und Stakeholderinterviews wurde geschildert, dass die den Unternehmen gestellten Lieferbedingungen nur geringfügig abänderbar sind und der Produktionsprozess sich an diesen orientieren muss. Nicht selten führen diese schwankenden Bedingungen jedoch zu Absatz- bzw. Lieferschwierigkeiten. Wenn Überschüsse produziert werden, die keinen Absatz finden, oder wenn das Auftragsvolumen – oft bei dem sehr kurz gesteckten Zeitrahmen – nicht erfüllt werden kann, hat dies Kosten durch entgangene Umsätze bzw. Gewinne sowie teils hohe Konventionalstrafen aufgrund Untererfüllung des Auftrags zur Folge.

Das mit der Novelle des GSA Fleisch einhergehende Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit bzw. die für den Bereich der Fleischverarbeitung festgelegte Einschränkung von Leiharbeit verschärfte aus Sicht der interviewten Geschäftsführungen die eben beschriebenen Herausforderungen mit Blick auf die Beziehungen zum Lebensmitteleinzelhandel:<sup>196</sup> War es vor der Gesetzesnovelle möglich, flexibel auf die sich kurzfristig ändernde Auftragslage oder Wünsche ihrer Kunden zu reagieren, ist das nun nicht mehr in gleicher Weise möglich. Teils seien die Auftragsfälle, so ein Geschäftsführer eines Unternehmens, „nahezu nicht zu bewältigen.“ Die Auswirkungen des novellierten GSA Fleisch sind dabei davon abhängig, wie groß die Verhandlungsspielräume der jeweiligen Unternehmen gegenüber dem Handel sind. Insbesondere größere Unternehmen waren in der Lage, nach Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch mit größeren Preisforderungen an den Lebensmitteleinzelhandel heranzutreten, während – so ein interviewter Vertreter des Handels – man mit kleineren Unternehmen der Branche „weniger Probleme“ hatte. Vor allem größere Unternehmen sind in der

---

<sup>196</sup> Ein Geschäftsführer beschrieb, dass bereits vor Inkrafttreten der Gesetzesnovelle sich die flexible Bereitstellung von Werkvertragsarbeitnehmer\*innen als herausfordernd erwies, da nur wenige Personen für eine kurze Befristungsdauer beschäftigt sein wollten.

Lage, mit dem Lebensmitteleinzelhandel eine Übereinkunft in der Art zu schließen, dass zu Saisonzeiten zu bestimmten Preisen spezifische Produkte geliefert werden, dafür aber Produktionsüberschüsse zu anderen Zeiten vom Kunden abgenommen werden. Kleineren Unternehmen der Fleischwirtschaft gelingt dies seltener. Ob die Novelle des GSA Fleisch hierdurch die ohnehin bestehenden Tendenzen zur Konzentration in der Branche wesentlich beschleunigt, kann die Evaluation nicht bewerten.

Die Marktmacht der Verarbeiter ist auch deshalb geringer, da sie selten Markenprodukte führen, die bundesweite oder zumindest regionale Bekanntheit aufweisen und die seitens der Endverbraucherinnen und -verbraucher im Handel eingefordert werden. Die Etablierung solcher Produkte gelang nur wenigen großen Unternehmen. Aus den Fallstudien und Stakeholderinterviews geht dabei hervor, dass aufgrund der fehlenden Marken die Frage der (mehrdimensional zu bewertenden) Qualität weniger wichtig ist als der günstigere Preis.<sup>197</sup> Und wenn doch Fragen der Qualität bei Kundinnen und Kunden relevant werden, betrifft das eher das Tierwohl oder die Fleischqualität, nicht jedoch die Arbeitsbedingungen. Dies ist auch dadurch bedingt, dass Kundinnen und Kunden Arbeitsbedingungen dem Produkt noch viel weniger zurechnen können als Aspekte des Tierwohls. Zwar gab es im Rahmen der Evaluation einen Fall, in dem ein Unternehmen durch die Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals (bereits im Jahr 2017) einen neuen Großkunden gewann – jedoch drang die Information zu den besseren Arbeitsbedingungen schlussendlich nicht einmal bis zu den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern durch.

#### 4.1.3 Entsendung, Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung bis 2020

Grundsätzlich besteht nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Doch vor dem Hintergrund, dass im Jahr 2004 gleichzeitig zehn neue Länder in die Europäische Union aufgenommen wurden, die durch ihre Geschichte als sozialistische Länder ein starkes Lohngefälle zu den bisherigen Mitgliedsstaaten aufwiesen, wurden „ähnlich wie bereits in den 1980er Jahren, übergangsweise Einschränkungen in der Freizügigkeit eingeführt“<sup>198</sup>. Damit spielten die Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre abgeschlossenen Entsendeabkommen für die Arbeitskräftemobilität aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nach Deutschland eine zentrale Rolle. Ihre Basis ist nicht die Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern die Dienstleistungsfreiheit. Wenn die Fleischindustrie seit rund drei Jahrzehnten Fremdpersonal einsetzt, wird diese Praxis deswegen auch als „historisch entstandene Dienstleistungspraxis“<sup>199</sup> bezeichnet. Bei der Entsendung haben die Beschäftigten einen Arbeitsvertrag (oder ggf. auch ohne Vertrag ein rechtliches Beschäftigungsverhältnis) mit einem ausländischen Unternehmen. Dieses schließt mit dem deutschen Unternehmen einen Werkvertrag, für dessen Erfüllung die Beschäftigten nach Deutschland entsendet werden. Bei der Entsendung arbeiten die Beschäftigten teils unter den Bedingungen ihrer Heimatländer, teils unter den deutschen Regelungen. Die Höhe des Lohns war zunächst durch das Lohnniveau in den Heimatländern geprägt. Auch bei der Entsendung besteht eine Sozialversicherungspflicht, sie wird über die sogenannten „A1-Bescheinigungen“ nachgewiesen, welche dem Zoll vorgelegt werden müssen. Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge richtete sich jedoch nach den Regelungen der Heimatländer, was die Entsendung für die Arbeitgeberseite finanziell attraktiv machte. Andere arbeitsrechtliche Regelungen wiederum, z. B. zum Arbeitsschutz, galten ausnahmslos für alle Beschäftigten.<sup>200</sup> Mit dem AEntG wurde eine Möglichkeit geschaffen, tarifvertraglich geregelte Mindeststandards für einzelne Branchen per Rechtsverordnung auch auf Arbeitsverhältnisse zwischen einem Arbeitgeber mit Sitz im

<sup>197</sup> Ein Geschäftsführer schilderte, dass der Lebensmitteleinzelhandel die gestiegenen Lohnkosten an ihn als Produzenten und „verlängerte Werkbank des Handels“ anstatt an den Endverbraucher weitergibt, was für sein Unternehmen eine enorme Belastung darstellt.

<sup>198</sup> Wagner/Hassel, 2015: S. 16.

<sup>199</sup> Vgl. Erol/Schulten, 2020.

<sup>200</sup> Vgl. Birke, 2020; Uhl/Sepsi/Sepecht, 2022.

Ausland und seinen im räumlichen Geltungsbereich dieses Tarifvertrags beschäftigten Arbeitnehmer\*innen zu erstrecken. Die Aufnahme der Fleischindustrie in das AEntG schuf so z. B. ab 2014 die Basis für einen ersten Branchenmindestlohn (vgl. Kapitel 3.1), noch bevor 2015 der allgemeine Mindestlohn eingeführt wurde. Beide galten oder gelten auch für Entsendungen.

Nach Berechnungen von Wagner/Hassel<sup>201</sup> entfielen im Zeitraum 2012/2013 rund 15 Prozent aller Entsendungen nach Deutschland auf die Fleischwirtschaft.<sup>202</sup> Entsendungen in die Fleischwirtschaft gingen jedoch seitdem deutlich zurück und spielten nach Einschätzungen von Expertinnen und Experten zum Zeitpunkt der Novellierung des GSA Fleisch nur noch eine untergeordnete Rolle.

Verschiedene Entwicklungen sind für diesen Rückgang verantwortlich: Die finanzielle Attraktivität der Entsendungen für die Unternehmen reduzierte sich in dem Maß, wie auch in den Herkunftsländern die Sozialversicherungsbeiträge stiegen, speziell in Rumänien 2016<sup>203</sup>, und wie durch die Einführung des Branchen- oder später des allgemeinen Mindestlohns in Deutschland das Lohnniveau nicht mehr primär im Herkunftsland bestimmt wurde. Darüber hinaus gab es auch Bestrebungen der deutschen Fleischwirtschaft, Werkverträge eher mit deutschen Dienstleistern statt mit Entsendern abzuschließen. Letzteres hatte wiederum zwei Gründe: Erstens machten neue Regelungen die beauftragenden Unternehmen auch bei Werkverträgen für die Einhaltung von Mindeststandards und Mindestlohn verantwortlich.<sup>204</sup> In Werkverträgen nahmen Unternehmen folglich zunehmend Bestimmungen zu Arbeitsbedingungen der Beschäftigten auf.<sup>205</sup> Und sie erhofften sich „mehr Kontrolle und Zugriffsmöglichkeiten“<sup>206</sup> gegenüber den Werkvertragsunternehmen, wenn diese in Deutschland ansässig waren. Zweitens gab es im Frühjahr 2015 politische Überlegungen, eine Höchstquote für den Anteil der Werkvertragsarbeitnehmer\*innen in den Betrieben der Fleischwirtschaft einzuführen, wenn sich die Arbeitsbedingungen dort nicht änderten.<sup>207</sup> Im Jahr 2015 unterzeichneten die sechs größten Unternehmen der Fleischbranche eine Selbstverpflichtung, die vorsah, bis Juli 2016 alle in diesen Unternehmen tätigen Arbeitnehmer\*innen im Rahmen eines in Deutschland gemeldeten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses zu beschäftigen.<sup>208</sup>

Diese Verpflichtung wurde überwiegend dergestalt umgesetzt, dass die bisherigen osteuropäischen Werkvertragsunternehmen in deutsche Gesellschaften umgewandelt wurden.<sup>209</sup> Infolgedessen wurden die bis dato häufig nach Deutschland entsandten Werkvertragsarbeitnehmer\*innen in vielen Fällen bei deutschen Unternehmen beschäftigt und waren sodann als Arbeitnehmer\*innen deutscher Werkvertragsunternehmen in den Fleischunternehmen tätig.<sup>210</sup> Mithin wurde das Ziel der Selbstverpflichtung der größten Unternehmen der Fleischbranche, die Anzahl der direkt bei den Fleischunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer\*innen deutlich zu erhöhen (Ende 2014: 44,8 %; Ende 2017: 49,2 %; Ende 2018: 46,9 %) nicht erreicht.<sup>211</sup> Der Rückgang der Entsendungen führte nicht in gleichem Maß zu einem Anstieg von Normalarbeitsverhältnissen, sondern primär zu einer Verlagerung der Beschäftigung bei ausländischen Subunternehmen auf Subunternehmen in Deutschland. Nach Daten der BGN verdoppelte sich der Umfang der Beschäftigung bei den (in

<sup>201</sup> Wagner/Hassel, 2015: S. 46.

<sup>202</sup> Zum Vergleich: Der Anteil der Fleischwirtschaft an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt im Jahr 2022 bei weniger als einem halben Prozent (Quelle: Beschäftigtenstatistik). Allerdings lassen sich die Auswertungen der A1-Bescheinigungen nur vorsichtig interpretieren, da sie die Zahl der entsendeten Personen offensichtlich überschätzen, vgl. Kapitel 4.2.3.

<sup>203</sup> Vgl. Uhl/Sepsi/Spocht, 2022.

<sup>204</sup> Vgl. Birke/Blumh, 2020.

<sup>205</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/10823.

<sup>206</sup> Mense-Petermann, 2018 (eigene Übersetzung).

<sup>207</sup> Weinkopf, 2018: S. 214.

<sup>208</sup> Vgl. Selbstverpflichtung deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft vom 21.9.2015 in Häfeli, 2023: GSA-Fleisch, § 1, Rn 22.

<sup>209</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 19.

<sup>210</sup> Ebd.

<sup>211</sup> Ebd.

Deutschland erfassten) „branchentypischen Dienstleistern“ von 14.332 VZÄ im Jahr 2013 auf 29.955 VZÄ im Jahr 2016 – und stieg bis zum Jahr 2019 noch einmal auf 48.258 VZÄ an (vgl. Kapitel 5.1.1).

Diese branchentypischen Dienstleister waren in sich nicht homogen. Es zählen dazu z. B., wie oben beschrieben, ehemalige Entsender, die einen Firmensitz nach Deutschland verlegten, aber auch Unternehmen mit Ursprüngen in der deutschen handwerklichen Fleischerei, die zunehmend Schlacht- und Zerlegeaufträge für die Industrie erbrachten. Darunter waren auch solche, die nicht primär mit ausländischen Beschäftigten arbeiteten. Einzelne waren genossenschaftlich organisiert. Teils handelte es sich um ausländische Mischkonzerne, für die die Dienstleistungen in der deutschen Fleischwirtschaft nur ein Geschäftsfeld unter vielen darstellten. Teils waren die Subunternehmen als Töchter von großen Fleischkonzernen gegründet worden, um über Werkverträge Leistungen im Kernbereich der Fleischwirtschaft für die verschiedenen Betriebe des Konzerns zu erbringen. Die Daten der BGN für 400 branchentypische Dienstleister im Jahr 2019 zeigen eine große Spreizung in der Größe. Am unteren Ende finden sich 113 mit jeweils weniger als fünf VZÄ-Beschäftigten, am oberen Ende 18 Unternehmen mit jeweils über 500 VZÄ. Nach eigenen Recherchen hatten einzelne weit mehr als 1.000 Beschäftigte.<sup>212</sup> Und die Heterogenität erstreckt sich nicht nur auf solche Strukturmerkmale, sondern auch auf den Umgang mit den Beschäftigten. Eine Aufsichtsperson fasste ihre jahrelange Erfahrung mit den Subunternehmen dahingehend zusammen, dass sich darunter ebenso „Schurken wie Vorzeigeunternehmen“ befunden hätten.

Obgleich amtliche Statistiken hierzu keine verlässlichen Daten liefern (vgl. Kapitel 4.2.3), sprechen die Ergebnisse der Evaluation dafür, dass der Einsatz von Fremdpersonal durch die Subunternehmer primär in der rechtlichen Form von Werkverträgen erfolgte, nachrangig über eine Arbeitnehmerüberlassung. Rechtlich ist Arbeitnehmerüberlassung gegeben, wenn die geschuldete Leistung bzw. der geschuldete Erfolg durch die Beschäftigten des Subunternehmens nicht unabhängig erbracht wird, sondern die Beschäftigten des Subunternehmers vom beauftragenden Unternehmen im Hinblick auf die Erbringung der Arbeitsleistung angewiesen werden. Wie stark eher Werkverträge oder eher Arbeitnehmerüberlassung genutzt wurden, hing somit von den Strategien und Produkten der Unternehmen ab. Manche wollten z. B. die Anleitung des Fremdpersonals nicht übernehmen oder sahen sich z. B. aus sprachlichen Gründen dazu nicht in der Lage. Dies sprach für sie eher für die Nutzung von Werkverträgen. Andere Unternehmen legten mehr Wert darauf, die Qualität ihrer Produkte durch die Anleitung des Personals zu sichern. Wenn der Wert stark von der Qualität bestimmt wird, ohne dass sich die Leistungsgüte einfach vereinbaren ließe (z. B. wenn es darum geht, in genau welcher Weise das Fleisch in die Sülze gelegt wird), lassen sich Arbeiten schwerer durch Werkverträge auslagern als z. B. beim Schneiden von Koteletts. So gab es beispielsweise große Unternehmen, die ausschließlich und in großem Umfang Leiharbeit nutzten, nicht aber Werkverträge, gerade weil sie den unmittelbaren Kontakt zu den Beschäftigten, die Möglichkeit ihrer Anleitung und ihren flexiblen Einsatz suchten – wie es nur bei Arbeitnehmerüberlassung gegeben ist. Da der Bedarf an Arbeitnehmerüberlassung nach der Novellierung des GSA Fleisch von Unternehmen häufig mit der Saisonalität der Produktion begründet wird (vgl. Kapitel 8), sei darauf verwiesen, dass vor der Novellierung Saisonalität keinen erkennbaren Einfluss darauf hatte, ob eher mit Arbeitnehmerüberlassung oder Werkverträgen gearbeitet wurde. Es zeigten sich ebenso Unternehmen, die Arbeitnehmerüberlassung in großem Umfang saisonunabhängig anwendeten – genauso wie Unternehmen, die Werkverträge zum Abfedern saisonaler Spitzen genutzt hatten.

Trotz der rechtlich klaren Unterscheidung von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung zeigen die qualitativen Daten auch folgende Grauzonen zwischen beidem:

---

<sup>212</sup> Vgl. afz, 2011/4 S. 5.

- Manche Subunternehmen haben beides parallel betrieben. Einzelne Beschäftigte arbeiteten bei ihnen temporär als Werkvertragsarbeitnehmer\*innen und temporär als zu entleihende Arbeitnehmer\*innen. Oder Werkvertragsunternehmen traten ihrerseits als Entleiher auf.
- Den Beschäftigten waren die arbeitsrechtlich unterschiedlichen Grundlagen ihres Einsatzes als Fremdpersonal nicht immer bekannt.
- Die Praxis hielt sich nicht immer an die rechtlichen Vorgaben. Teils wurde Personal über Werkverträge beschäftigt und in einer Weise vom Stammpersonal angeleitet, wie es rechtlich nur bei Arbeitnehmerüberlassung zulässig wäre (Scheinwerkverträge).
- Die Arbeitsbedingungen bei Arbeitnehmerüberlassung waren nicht immer besser als bei Werkverträgen. In der Tendenz scheinen die Arbeitsbedingungen bei einer Arbeitnehmerüberlassung aber deutlich besser gewesen zu sein als die der Werkvertragsarbeitnehmer\*innen, in einigen Fällen entsprachen sie explizit denen der Stammbeschäftigten (sowohl nach Einschätzungen z. B. seitens des Zolls oder einzelner NGG-Funktionäre als auch nach Interviews mit ehemaligen Leiharbeiter\*innen).
- In der Öffentlichkeit/Presse wurde und wird nicht sauber zwischen beidem unterschieden.
- Ein Teil der untersuchten Unternehmen hatte darüber hinaus in unterschiedlichen Phasen vor der Novellierung des GSA Fleisch mit beiden Formen der Fremdbeschäftigung experimentiert. Einzelne hatten mit Arbeitnehmerüberlassung begonnen und dabei festgestellt, dass ihnen das Anleiten des Personals nicht hinreichend gelang. Sie gaben daraufhin die Verantwortung für dessen Leistung durch einen Wechsel auf Werkverträge vollständig in die Hand der Subunternehmen.

Unternehmen nannten primär zwei Gründe für den hohen Einsatz von Fremdpersonal. Erstens Probleme der Arbeitskräfterekrutierung: Immer seltener ließen sich Fachkräfte auf dem deutschen Markt finden und meist hatten die Unternehmen keinen direkten Zugang zu Arbeitskräften aus anderen Ländern. Zweitens Kostendruck: Nachdem erste Unternehmen durch den Einsatz von Fremdpersonal ihre Kosten senkten, stieg der Druck auf alle anderen, auch auf solche Maßnahmen zurückzugreifen. Einerseits produzierten Werkvertragsunternehmen günstiger aufgrund von schlechteren Arbeitsbedingungen, andererseits konnten Unternehmen den Forderungen der Stammbeschäftigten nach besseren Arbeitsbedingungen bzw. mehr Lohn durch den Einsatz von Fremdpersonal besser entgegenreten. Von Unternehmen zu Unternehmen unterscheidet sich, wie stark welcher der beiden Gründe den Ausschlag gab.<sup>213</sup>

Wichtig ist, dass der Markt Unternehmen durchaus die Freiheit gab, auf den Einsatz von Fremdpersonal zu verzichten und ökonomisch erfolgreich zu sein:

- Zu den Fallstudien der Evaluation zählt ein großes Unternehmen, das immer auf Werkverträge verzichtet hatte, weil der Unternehmer sich für die von ihm Beschäftigten verantwortlich sah, sie ordentlich bezahlen und die „komischen Konstrukte“ seiner Konkurrenz nicht nutzen wollte.
- Ein anderes großes Unternehmen hatte mehrere Jahre lang umfangreich mit Fremdpersonal gearbeitet. Aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen bei seinen Subunternehmen, die zu kontrollieren<sup>214</sup> oder verbessern dem Unternehmen nicht gelang, stellte es schon Jahre vor der Novellierung des GSA Fleisch wieder sämtliches Personal direkt an. Für dieses Engagement wurde es von einem Kunden, dem soziale Standards wichtig waren, mit einem langjährigen bundesweiten Großauftrag belohnt.

---

<sup>213</sup> Theoretisch kann ein Zusammenhang zwischen den beiden Sachverhalten (Arbeitskräfterekrutierung und Arbeitsbedingungen/Lohn) angenommen werden. Die niedrigen Löhne bei schlechten Arbeitsbedingungen wirken sich negativ auf die Nachfrage nach einer Beschäftigung in der Fleischwirtschaft aus. Wie elastisch das Angebot an Arbeitskraft auf bessere Arbeitsbedingungen reagieren würde, kann die Evaluation jedoch nicht bewerten.

<sup>214</sup> Einer Kontrolle des Werkvertragsunternehmens mittels Wirtschaftsprüfer vertraute die Geschäftsführung nicht: „Die zeigen auch nur, was auf dem Papier steht“.



- Zwei weitere der untersuchten Unternehmen übernahmen im Jahr 2014 die zuvor auf Basis von Werkverträgen Beschäftigten. In einem Fall rentierte sich durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Beschäftigung von Fremdpersonal nicht mehr. Der Personalleiter argumentierte: *„Man hat seit 2014 mit der Einführung des Mindestlohns natürlich auch Schwierigkeiten bekommen [...]. Das Verhältnis zwischen den Kosten oder die Kostenersparnis, wenn ich befristete Arbeitsverhältnisse schließe und die Mitarbeiter dann wieder aus dem befristeten Arbeitsverhältnis rauslasse, zu dem was ich im Werkvertrag oder in der ANÜ mache – das hat sich mit dem Mindestlohn natürlich verändert. Das hat sich in dem Sinne verändert, dass es sich, sag ich mal, teilweise nicht mehr gerechnet hat oder beziehungsweise gleich, was die Kostenstruktur angeht. Wir haben dadurch keinen Benefit mehr gehabt.“* Für die Geschäftsführung des anderen Unternehmens war die Entscheidung auch durch Rechtsunsicherheit begründet, dass für die Beschäftigung von Fremdpersonal vielleicht später immense Kosten durch Nachzahlungen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen folgen könnten.

## 4.2 Beschäftigung in der deutschen Fleischwirtschaft

### 4.2.1 Berufsbilder und Tätigkeiten

Tätigkeiten lassen sich primär über die Literatur und die geführten Interviews beschreiben. Amtliche Daten liefern nur Indizien zur Art der Tätigkeiten: So zeigt die BA-Beschäftigtenstatistik für 2021 auf, dass der Anteil an Personen, die als Lebensmittelhelferin oder -helfer der Fleischbranche tätig sind, mit zunehmender Unternehmensgröße steigt: Liegt der Anteil bei Unternehmen unter 50 Beschäftigten bei etwa sechs Prozent, beträgt er bei Unternehmen mit 100 bis 499 Beschäftigten rund 22 Prozent. Welche Tätigkeiten diese Personen allerdings konkret ausüben – ob sie z. B. Maschinen bedienen, Kisten tragen oder Fleisch manuell zerlegen – kann anhand der Daten nicht festgestellt werden.

#### Tätigkeiten in der Industrie

Die industrielle Schlachtung und Verarbeitung von Fleisch am Fließband sowie die Reinigung wird oft von ungelernten Arbeitskräften durchgeführt.<sup>215</sup> Es handelt sich dabei oft um sich wiederholende, standardisierte Routineaufgaben. Da sich die Tätigkeiten ohne Vorqualifikation ausführen lassen, bestehen Möglichkeiten zum Einbringen von Qualifikationen nur informell, vereinzelt und zufällig.<sup>216</sup> Ähnlich wie in der Fachliteratur wird der Tätigkeitshergang von BGN-Fachkräften beschrieben: So erhalten am Fließband tätige Personen eine kurze Einweisung zu ein oder zwei Handgriffen. Es gilt vor allem das Prinzip „learning by doing“. Resultat dieses Qualifizierungsprinzips ist laut der BGN, dass kaum einer der (ehemaligen) Fremdbeschäftigten über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt. Ein interviewter Arzt verweist auf die Begrenztheit des Tätigkeitsspektrums in der Fleischwirtschaft: Es handelt sich häufig um monotone, körperlich stark anstrengende Tätigkeiten.

Innerhalb der industriellen Fleischwirtschaft wird zudem seitens des Bundesverbandes Deutscher Wurst- und Schinkenproduzenten (BVWS) beschrieben, dass Tätigkeiten in der Verarbeitung weitaus automatisierter sind als in der Zerlegung. Manuelle Tätigkeiten sind eher saisonal bzw. bei Sonderaktionen für den Bereich Verpackung notwendig. Weniger relevant scheint innerhalb der Industrie allerdings die konkrete Hauptbranche eines Unternehmens zu sein (so bestehen z. B. auch in einigen Verarbeitungsbetrieben Zerlege-Abteilungen) als vielmehr die Position eines Beschäftigten innerhalb der Wertschöpfungskette: Es gibt zum Teil hohe Spezialisierungen (Reinigung, Etikettierung etc.) und damit einerhergehend unterschiedliche körperliche Belastungen. Beispielsweise reicht die Zerlegung etwa von der Grobzerlegung von Rinderhälften bis zum

<sup>215</sup> Vgl. Hansen, 2018.

<sup>216</sup> Vgl. Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

Kleinschneiden des Fleisches. Die Zerlegung unterscheidet sich wiederum deutlich von dem Arbeitsbereich Verpackung, die sich durch körperlich leichtere Tätigkeiten und durch ein geringeres Verletzungsrisiko auszeichnet.

### Tätigkeiten im Handwerk

Die Tätigkeitsabläufe im Handwerk unterscheiden sich stark von denen in der Industrie: Im Rahmen der Fallstudien und Stakeholderinterviews mit Handwerksunternehmen wurde häufig beschrieben, dass diese Arbeitsprozesse weniger feingliedrig, standardisiert und kleinteilig sind, weil sie sich flexibel nach bestimmten Kundenwünschen richten müssen. Das Spektrum an Tätigkeiten, die eine Person ausübt, ist im Fleischerhandwerk daher wesentlich breiter als in der Fleischindustrie. Es beinhaltet, basierend auf den Fallstudien und Stakeholderinterviews, vielfältige Arbeiten im Bereich der Grob- und Feinerlegung, in der Verarbeitung (wobei darunter oft die Produktion vielfältiger Wurst- und Fleischerzeugnisse fällt) und in Einzelfällen auch den Verkauf. *„Wenn jetzt zum Beispiel ein Kunde sagt, ich hätte gerne ein Bürgermeistersteak vom Rind. Die Industrie würde sagen ‚Ne, das, was wir da haben, was anderes können wir nicht, weil wir nur die Maschinen haben‘ und im Handwerk ist das halt sehr handlastig, dann zerlegen wir dem, wenn der sagt: ‚Ich möchte da noch einen Zipfel irgendwas haben‘, das kriegen wir ja alles hin. Mit Schwarte, ohne Schwarte, eingeritzt, das wird ja alles per Hand sozusagen für den Kunden fertig gemacht.“*

Der Bedarf an Personal mit beruflicher Vorqualifikation ist in Handwerksunternehmen entsprechend höher. So gut wie alle interviewten Handwerksunternehmen gaben an, dass alle im Kernbereich tätigen Beschäftigten über eine abgeschlossene Ausbildung zum Fleischer oder zur Fleischerin verfügen. Die Ausnahme stellten untersuchte Handwerksunternehmen mit über 49 Beschäftigten im Kernbereich dar, die nicht zu den Handwerksunternehmen im Sinne des GSA Fleisch zählen.<sup>217</sup>

Neben Unterschieden zwischen Industrie und Handwerk bezüglich der Tätigkeiten im Kernbereich zeigen sich auch Unterschiede bei Leitungsaufgaben: In der Industrie sind die verschiedenen Aufgaben wie die Herstellung von Schlacht- bzw. Fleisch- oder Wursterzeugnissen sowie darüber hinausgehende Tätigkeiten (z. B. der Verwaltung, Personal- und Unternehmensführung) auf verschiedene Positionen verteilt. Im Fleischerhandwerk hingegen nehmen einzelne Personen zum Teil zahlreiche Funktionen gleichzeitig wahr. Diese Mehrfachfunktionen empfanden viele der interviewten Inhaberinnen und Inhaber von Handwerksbetrieben als Belastung.

#### 4.2.2 Umfang der Beschäftigung

Der Umfang der Beschäftigung in der Fleischwirtschaft lässt sich partiell aus den Sonderauswertungen der BA-Beschäftigtenstatistik und BGN-Statistik ablesen. Jedoch sind, wie in Kapitel 2.2.2 beschrieben, darin Werkvertrags- und Leiharbeiter\*innen nur enthalten, wenn deren Arbeitgeber der Branche zugerechnet wird.<sup>218</sup> Die BA zählt Köpfe und Beschäftigungsverhältnisse, die BGN VZÄ; die BGN zählt dabei mehr VZÄ als die BA Köpfe bzw. Beschäftigungsverhältnisse. In welchem Maß dies darin begründet ist, dass Beschäftigte mehr als ein VZÄ arbeiten, oder in welchem Maß die BGN Unternehmen der Fleischwirtschaft zurechnet, die seitens der BA in andere WZ-Kategorien fallen, ist unbekannt. Für beide Statistiken ist dabei zu berücksichtigen, dass hier nur Personen gezählt werden, wenn das jeweilige Unternehmen nach dem

<sup>217</sup> Manche dieser Unternehmen identifizierten sich zwar als Handwerksunternehmen, ihre beschriebenen Arbeitsabläufe ähnelten diesbezüglich allerdings eher der Industrie.

<sup>218</sup> Nach Einschätzung von interviewten Expertinnen und Experten sollte dies in beiden Statistiken für den deutlich überwiegenen Teil der Werkvertragsunternehmen gelten, nachdem Entsendung zurückgegangen ist. Verleiher werden in der BA-Beschäftigtenstatistik einer anderen WZ-Klasse (78.30) zugeordnet. Sie können bei einer Spezialisierung auf die Fleischwirtschaft in der BGN-Statistik als branchentypische Dienstleister mit erfasst sein, wie groß der Anteil der dort erfassten Verleiher ist, ist unbekannt.

Überwiegensprinzip der Fleischwirtschaft<sup>219</sup> zugeordnet wird. Das bedeutet, ein ausgebildeter Fleischer oder eine Fleischerin wird nicht zur Fleischwirtschaft gezählt, wenn das jeweilige Unternehmen dem Lebensmitteleinzelhandel zugeordnet wird.

Insgesamt ist erkennbar, dass in den vergangenen drei Jahren in der Fleischwirtschaft über 200.000 Beschäftigungsverhältnisse bzw. VZÄ bestanden. Mehr als ein Drittel aller Beschäftigten in der Fleischwirtschaft ist in Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten bzw. VZÄ beschäftigt (vgl. Tabellen 9 und 10). Im Vergleich der Jahre 2019 zu 2021 ist ein Anstieg der Beschäftigtenzahlen, nicht aber der VZÄ für die Fleischwirtschaft erkennbar. Der Anstieg ist in der Statistik nur für die Großbetriebe (ab 500 Beschäftigte) abzulesen, auch wenn es entsprechende Entwicklungen auch bei anderen Betrieben gab. Wenn in den unteren drei Betriebsgrößenklassen Betriebe wachsen, zeigt sich das Wachstum nicht als Wachstum in dieser Größenklasse. Grund hierfür ist allein das Kategoriensystem: Ein Teil der Betriebe wechselt die Größenklasse beim Überschreiten der Grenze; die Zahl der Beschäftigten in der Größenklasse sinkt dann, obwohl die Betriebe dieser Größenklasse gewachsen sind (vgl. hierzu Kapitel 4.1.2).

**Tabelle 9** Anzahl der Beschäftigtenverhältnisse im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Betriebsgröße

Jahr	Insgesamt	Betriebsgröße			
		1–49	50–99	100–499	Ab 500
2019	203.375	86.220 (42,4 %)	23.090 (11,4 %)	65.031 (32,0 %)	29.034 (14,3 %)
2020	198.430	82.686 (41,6 %)	22.576 (11,4 %)	59.778 (30,1 %)	33.390 (16,8 %)
2021	215.781	80.814 (37,5 %)	21.135 (9,7 %)	51.352 (23,8 %)	62.480 (29,0 %)

Quelle: Sonderauswertung BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

**Tabelle 10** VZÄ in der Fleischwirtschaft nach Unternehmensgröße

Jahr	Insgesamt	Unternehmensgröße			
		1–49	50–99	100–499	Ab 500
2019	239.872	87.121 (36,3 %)	24.078 (10,0 %)	72.233 (30,1 %)	56.440 (23,5 %)
2020	220.595	81.154 (36,8 %)	22.630 (10,3 %)	66.625 (30,2 %)	50.186 (22,8 %)
2021	235.816	79.014 (33,5 %)	20.154 (8,5 %)	59.201 (25,1 %)	77.447 (32,8 %)

Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022

<sup>219</sup> In der BA-Beschäftigtenstatistik wird durch die „Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 2008“ der wirtschaftsfachliche Schwerpunkt eines Beschäftigungsbetriebs bestimmt. Die Wirtschaftsgruppe 101 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ stellt dabei die Fleischwirtschaft dar. In der BGN-Statistik stellen die Gewerbegruppen 94, 95 und 96 die Fleischwirtschaft dar. Das Überwiegensprinzip, das für beide Datenquellen gilt, bedeutet, dass auch branchenfremde Nebentätigkeiten und Mischbetriebe zur Fleischwirtschaft (nicht) mitgezählt werden können, sofern eine bestimmte Gewerbeart eines Unternehmens überwiegt. Insbesondere in Statistiken, die auf der WZ 2008 basieren, ist davon auszugehen, dass ein Teil der Handwerksbetriebe trotz anteiliger Aktivität in der Fleischwirtschaft nicht immer der Fleischwirtschaft zugeordnet wird, sondern z. B. dem Lebensmitteleinzelhandel oder der Gastronomie.

Sowohl Interviews als auch theoretische Ableitungen sprechen für ein Zusammenspiel folgender Gründe für den Anstieg der Beschäftigtenzahlen in den Statistiken, auch wenn die Evaluation nicht messen kann, welcher der aufgeführten Faktoren wie viel Einfluss hat:<sup>220</sup>

- Einstellung von ehemaligen Werkvertrags- und Leiharbeiter\*innen, deren früherer Arbeitgeber vorher nicht systematisch der Fleischwirtschaft zugeordnet war,<sup>221</sup>
- Eine faktische Zunahme von Beschäftigten, weil bei Einhaltung der maximalen Arbeitszeiten mehr Beschäftigte für die Produktion benötigt werden – die Arbeit wird ceteris paribus auf mehr Köpfe verteilt (auch wenn die Produktivität pro Stunde gleich bleibt),
- Eine faktische Zunahme von Beschäftigten, bei denen die Produktivität sank, z. B. durch häufigere Krankmeldungen (vgl. Kapitel 6.3.1.4),<sup>222</sup>
- Ein möglicher weiterer Grund wäre die Reduzierung der Entsendeten, wodurch Personen erstmalig ins deutsche Sozialversicherungswesen integriert und somit in den beiden Datenquellen erfasst werden. Nach Aussagen der meisten interviewten Hauptzollämter kamen auch direkt vor der Novellierung des GSA Fleisch Entsendete zum Einsatz. Andere Interviews und Fallstudien sprechen dagegen dafür, dass die Entsendung schon 2019 keine relevante Größenordnung mehr besaß.

### Umfang der Beschäftigung nach Hauptbranche und Bundesland

Die Teilbranchen der Wirtschaftszweige Schlachten sowie Fleischverarbeitung verteilen sich unterschiedlich über die Bundesländer (vgl. Tabelle 11). Die deutliche Mehrheit der Beschäftigten der Fleischwirtschaft (rund 80 %) war 2021 in Unternehmen der Fleischverarbeitung tätig, nur etwa jede oder jeder Fünfte im Bereich Schlachten, wesentliche Veränderungen der Beschäftigtenverteilung im Zeitraum des Inkrafttretens der Gesetzesnovellierung bestehen dabei nicht: Auch 2019 waren rund 80 Prozent der Beschäftigten in der Verarbeitung tätig.

Rund zwei Drittel aller in Schlachtunternehmen tätigen Personen sind in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen beschäftigt. Rund jede oder jeder fünfte in Schlachtunternehmen Beschäftigte arbeitet im Süden Deutschlands (Hessen, Bayern, Baden-Württemberg). Die restlichen knapp 15 Prozent Beschäftigten dieses Wirtschaftszweigs verteilen sich auf die anderen Bundesländer. Für Berlin und Bremen lagen aus Gründen der statistischen Geheimhaltung keine Zahlen vor.

Jeweils rund jede oder jeder fünfte Beschäftigte der Fleischverarbeitung arbeitet in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern. Rund 15 bzw. 16 Prozent entfallen auf die Bundesländer Baden-Württemberg bzw. Niedersachsen. Knapp 30 Prozent der Beschäftigten verteilen sich auf die restlichen Bundesländer.

---

<sup>220</sup> Es sei noch einmal auf die Erläuterung auf der Seite zuvor verwiesen, dass diese Wachstums-Faktoren Betriebe aller Betriebsgrößen betreffen, auch wenn sich das Wachstum der Betriebe nicht in den unteren drei Betriebsgrößenklassen ablesen lässt.

<sup>221</sup> In welchem Umfang Leiharbeiter\*innen, die in die Fleischwirtschaft entliehen wurden, über die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) statt die BGN versichert waren, ist unklar. Zwar haben alle im Rahmen der Evaluation interviewten Leiharbeitsunternehmen angegeben, dass ihr Unternehmen bei der VBG versichert ist, allerdings handelt es sich primär um relativ große Leiharbeitsunternehmen, die zu sehr geringen Anteilen ihre Beschäftigten in der Fleischwirtschaft eingesetzt haben.

<sup>222</sup> Neben häufigeren Krankmeldungen könnte die Produktivität ggf. auch durch einen geringeren Leistungsdruck gesunken sein, nachdem das ehemalige Fremdpersonal in die Stammbesellschaft integriert wurde. Die Ergebnisse hierzu unterscheiden sich allerdings: Zum einen beschrieb nur ein Teil der interviewten Unternehmen eine Reduzierung des Leistungsdrucks. Andere Arbeitgeber sprachen hingegen eher von einer Verringerung der Leistungsmotivation. Aussagen von Expertinnen und Experten und Beschäftigten, deren Interviews über Beratungsstellen organisiert wurden, gaben hingegen an, dass weiterhin ein hoher Leistungsdruck besteht.

**Tabelle 11** Verteilung der Beschäftigten zwischen den Wirtschaftszweigen Schlachten und Fleischverarbeitung nach Bundesländern im Jahr 2021

Bundesland	Beschäftigte			
	Schlachten		Fleischverarbeitung	
	absolut	in %	absolut	in %
Baden-Württemberg	2.640	6,1	24.099	15,2
Bayern	5.379	12,4	30.338	19,1
Berlin	*	*	*	*
Brandenburg	1.935	4,4	3.101	2,0
Bremen	*	*	*	*
Hamburg	22	0,1	520	0,3
Hessen	1.237	2,8	9.750	6,2
Mecklenburg-Vorpommern	1.420	3,3	2.981	1,9
Niedersachsen	14.380	33,1	26.024	16,4
Nordrhein-Westfalen	11.620	26,7	30.912	19,5
Rheinland-Pfalz	953	2,2	6.183	3,9
Saarland	42	0,1	1.772	1,1
Sachsen	1.169	2,7	5.517	3,5
Sachsen-Anhalt	580	1,3	6.155	3,9
Schleswig-Holstein	1.193	2,7	4.162	2,6
Thüringen	844	1,9	5.471	3,5
<b>Insgesamt</b>	<b>43.485</b>	<b>100,0</b>	<b>158.476</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Sonderauswertung der BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

Wie in Kapitel 4.1.2 mit Blick auf die bundeslandspezifische Verteilung der Unternehmen aufgezeigt, spiegeln sich auch hier je nach Bundesland variierende Strukturen der Fleischwirtschaft wider – etwa, dass in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Industriebetriebe der Teilbranche Schlachten im Bundeslandvergleich stärker vertreten sind, während z. B. in Bayern handwerkliche Betriebe und Betriebe der Fleischverarbeitung vergleichsweise stark vertreten sind. Insofern sich die Arbeitsbedingungen zwischen Handwerk und Industrie unterscheiden, schlägt sich dies auch in länderspezifischen Arbeitsbedingungen nieder.

#### 4.2.3 Umfang des Fremdpersonaleinsatzes

Der Umfang des bis 2020 in der Fleischwirtschaft tätigen Fremdpersonals lässt sich näherungsweise über die Sonderauswertung der BGN ermitteln. In der BGN-Statistik wird dabei in unterschiedliche Gewerbebezüge unterschieden.<sup>223</sup> Im Gewerbebezug der branchentypischen Dienstleistungen sind dabei vor allem jene Subunternehmen gezählt, die ihr Personal ohne eigenen Produktionsbetrieb überwiegend als Dienstleister für andere Unternehmen der Fleischbranche eingesetzt haben. Zu berücksichtigen bleibt dabei, dass

- hiermit auch Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft außerhalb des vom GSA Fleisch geregelten Kernbereichs (Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Fleisch) mit erfasst ist, z. B. branchentypische Dienstleistungen im Bereich der Industriereinigung,
- Entsendung auch hier nicht erfasst ist,
- Leiharbeit nur dann erfasst ist, wenn der Verleiher primär in die Fleischwirtschaft verleiht.<sup>224</sup>

<sup>223</sup> Industrie, Handwerk, Be- und Verarbeitung von Geflügel sowie branchentypische Dienstleistungen.

<sup>224</sup> Auch wenn die Unternehmen nach Erfahrungen der BGN ihre branchentypischen Dienstleistungen überwiegend über Werkverträge erbrachten, wurde im Verlauf der Evaluation durch Interviews mit den Zollbehörden und auch einer Begleitung einer Zollprüfung deutlich, dass auch Unternehmen, die ihr Personal über die Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischbranche eingesetzt haben, bei der BGN versichert waren. Es wird angenommen, dass es sich hierbei vor allem um diejenigen Leiharbeitsunternehmen handelt, die zum Großteil bzw. ausschließlich ihre Beschäftigten in die Fleischbranche verliehen haben. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass bei einigen Subunternehmen die Trennung zwischen Leih- und Werkvertrag sehr fließend ist: Teils bestehen Werkvertragsunternehmen,

Der Umfang des eingesetzten Fremdpersonals belief sich für das Jahr 2019 auf rund 48.000 VZÄ (vgl. Tabelle 12). Somit stellte das Fremdpersonal rund ein Fünftel der in Deutschland sozialversicherten Beschäftigten in der Fleischbranche dar. Anhand der in Kapitel 4.2.1 beschriebenen Tätigkeiten, aber auch anhand der geführten Stakeholderinterviews sowie Betriebsfallstudien ist davon auszugehen, dass dieses Fremdpersonal fast ausschließlich in industriellen Fleischbetrieben eingesetzt wurde. 2020 reduzierte sich der Umfang auf rund 39.000 VZÄ und war somit rund 19 Prozent niedriger als 2019. Dies ist wahrscheinlich auf drei Gründe zurückzuführen:

- 1) Pandemiebedingte Grenzsicherungen dürften besonders das damalige Fremdpersonal betroffen haben.
- 2) Aufgrund von Coronaausbrüchen in industriellen Großbetrieben waren einige Betriebsstätten mit einem hohen Anteil an Fremdpersonal zeitweise geschlossen. Zudem war das Fremdpersonal von einer pandemiebedingten Reduzierung der Produktion als Erstes betroffen.
- 3) Erste Übernahmen von Werkvertragsarbeitnehmer\*innen begannen bereits Ende 2020.<sup>225</sup>

**Tabelle 12** VZÄ in der Fleischwirtschaft nach Gewerbearten

Jahr	Insgesamt	darin				
		Handwerk	Industrie (ohne Dienstleister und Geflügel)	Branchentyp. Dienstleistung	Geflügel	Unbekannt
2019	239.872	99.902 (41,7 %)	78.648 (32,8 %)	48.258 (20,1 %)	10.226 (4,3 %)	2.838 (1,2 %)
2020	220.595	91.979 (41,7 %)	75.734 (34,3 %)	39.316 (17,8 %)	10.987 (4,9 %)	2.579 (1,2 %)

Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022

Wie sich die Umfänge der VZÄ nach 2020 in den jeweiligen Gewerbearten entwickelt haben, wird in Kapitel 5.1.1 vertieft.

Inwieweit sich die VZÄ zwischen Leih- und Werkvertragsarbeit aufteilen, kann anhand der BGN-Statistik nicht spezifiziert werden.<sup>226</sup> Unter Branchenexpertinnen und -experten (z. B. Berufsgenossenschaften, Kontrollbehörden, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände) besteht Konsens, dass Werkvertragsarbeit in der Fleischbranche einen weitaus höheren Umfang eingenommen hat als Leiharbeit.<sup>227</sup> Diese Stakeholder konnten ihre Einschätzungen jedoch nicht mit quantitativen Daten unterlegen. Zudem besteht Konsens darüber, dass – sofern die Unternehmen mit Subunternehmen zusammenarbeiteten – der Anteil an eingesetztem Fremdpersonal in der Schlachtung höher war als bei Unternehmen, die der Teilbranche der Verarbeitung zugehörten.

die (entweder selbst oder eines ihrer Tochterunternehmen) über eine Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis verfügen (und bei Bedarf die Beschäftigten auch über Leiharbeit anbieten), teils war auch auf Webseiten von Arbeitnehmerüberlassungsfirmen der Hinweis zu finden, dass bei Bedarf Verträge mit Firmen mittels Werkvertrag abgeschlossen werden können.

<sup>225</sup> Ein entsprechender Anstieg der VZÄ in der Industrie zeigt sich nicht in der Statistik, da dort der pandemiebedingte Rückgang gegenläufig (nicht wie unter den branchentypischen Dienstleistungen gleichgerichtet) wirkt.

<sup>226</sup> Zwar kann im Rahmen von Betriebsstättenbesichtigungen bei der Zählung der tätigen Personen angegeben werden, ob es sich um Leiharbeits- oder Werkvertragsarbeitnehmer\*innen handelt, allerdings handelt es sich dabei nicht um repräsentative Werte, weil die entsprechenden Angaben freiwillig gemacht werden können. Weiterhin können die Werte auch nicht hochgerechnet werden, da es sich bei der Erfassung der Anzahl an tätigen Personen um eine Momentaufnahme handelt. Je nach Zeitpunkt der Betriebsstättenbesichtigung könnten daraus folgende Hochrechnungen über- oder unterschätzt werden.

<sup>227</sup> Die Betriebsfallstudien zeigten dabei auf, dass teilweise (insbesondere bei größeren Schlachtunternehmen) der Anteil an Werkvertragsarbeitnehmer\*innen den Anteil an Stammbeschäftigten überstieg. Ein Vergleich der Teilbranchen macht zudem deutlich, dass die interviewten industriellen Verarbeitungsunternehmen tendenziell einen geringeren Anteil an Werkvertragsarbeit hatten als die interviewten Schlachtunternehmen.

Während in industriellen Schlacht- und Zerlegeunternehmen der Anteil an Fremdpersonal häufig den des Stammpersonals überstieg, war dies in Unternehmen der Verarbeitung nicht der Fall.<sup>228</sup>

Die Evaluation prüfte, ob der Umfang der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft über andere Datenquellen abgeschätzt werden kann. Zwei Quellen wurden hierzu untersucht (vgl. Anhang 2), mit dem Ergebnis, dass sie für belastbare Aussagen nicht ausreichend erscheinen.

Auch die Zahl der in die Fleischwirtschaft Entsendeten kann anhand amtlicher Daten nicht ermittelt werden. Eine Sonderauswertung von Daten der Deutschen Rentenversicherung auf der Basis von A1-Bescheinigungen (d. h. dem Nachweis, dass eine entsendete Person im Ausland versichert ist) kam zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum Januar 2012 bis März 2013 von rund einer Million Entsendungen nach Deutschland rund 15 Prozent in die Fleischbranche erfolgten.<sup>229</sup> Dies wären rund 150.000 Entsendungen, was im Vergleich zur Gesamtzahl der dort Beschäftigten unplausibel hoch ist. Das heißt, die A1-Bescheinigungen sind kein belastbarer Indikator für die Zahl der Entsendeten. Überdies lassen sich routinemäßig die über die Deutsche Rentenversicherung zugänglichen A1-Statistiken nicht nach Branchen differenziert und nicht über lange Zeitreihen auswerten, sodass mit diesen Daten auch nicht der Rückgang der Entsendung in die Fleischwirtschaft ermittelt werden kann. Bei der jahresweisen Gegenüberstellung der Entwicklung der Produktionsmenge und der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen ist erkennbar, dass die Tonnage pro Beschäftigten zwischen 2013 und 2020 deutlich sank. Dies wird im Fachdiskurs dem Rückgang von Entsendung zugunsten von in Deutschland sozialpflichtiger Beschäftigung zugeschrieben.<sup>230</sup> Die Frage, wie viel Entsendung weiterhin genutzt wurde und wird, kann damit jedoch nicht beantwortet werden. Auch hier kann die Evaluation sich nur auf die Einschätzungen von Branchenexpertinnen und -experten verlassen, dass Entsendungen quantitativ kaum noch eine Rolle spielen, wenngleich sie nach Erfahrungen des Zolls in kleinerem Umfang immer mal wieder praktiziert werden.

#### 4.2.4 Soziodemographische Merkmale der Beschäftigten

##### Staatsangehörigkeit

In der Fleischwirtschaft stieg in den vergangenen Jahren die Zahl der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten absolut und darin der Anteil an Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit noch einmal deutlich an.<sup>231</sup> Lag deren Anteil 2013 noch bei 13,2 Prozent, stieg er bis 2020 auf 31,5 Prozent (vgl. Abbildung 2).

Der wachsende Anteil an Beschäftigten nicht deutscher Staatsangehörigkeit ist auch darauf zurückzuführen, dass einige Unternehmen in der Fleischwirtschaft (z. B. aufgrund einer gemeinsamen Selbstverpflichtung) den Anteil von Entsendeten aus dem Ausland in den vergangenen Jahren deutlich reduziert haben.<sup>232</sup> Da entsendete Personen nicht in Deutschland sozialversichert sind, wurden sie auch nicht über die BA-Beschäftigtenstatistik erfasst. Durch die mit der Umsetzung der Selbstverpflichtung einhergehende Verlagerung der Sitze von Werkvertragsunternehmen nach

<sup>228</sup> Die Gründe, weshalb in der industriellen Verarbeitung mit weniger Fremdpersonal gearbeitet wurde, waren dabei vielfältig: Einige interviewte Stakeholder argumentierten mit dem historischen Wachstum von Solo-Selbständigen in der Schlachtung („Kopfschlächter“), die zum Werkvertragsverhältnis übergegangen sind. Andere argumentierten, dass der Bedarf an Fremdpersonal in der Verarbeitung nicht so hoch war, da Unternehmen der Verarbeitung im Vergleich zur Schlachtung und Zerlegung ein attraktiveres Arbeitsumfeld darstellten (z. B. aufgrund weniger unangenehmer Gerüche wie Blut oder Kot). Seitens des BVWS wurde zudem angeführt, dass die industrielle Verarbeitung sehr automatisierte Arbeitsabläufe habe und somit weniger (Fremd-)Personal benötige als die Zerlegung.

<sup>229</sup> Wagner/Hassel, 2015: S. 45 ff.

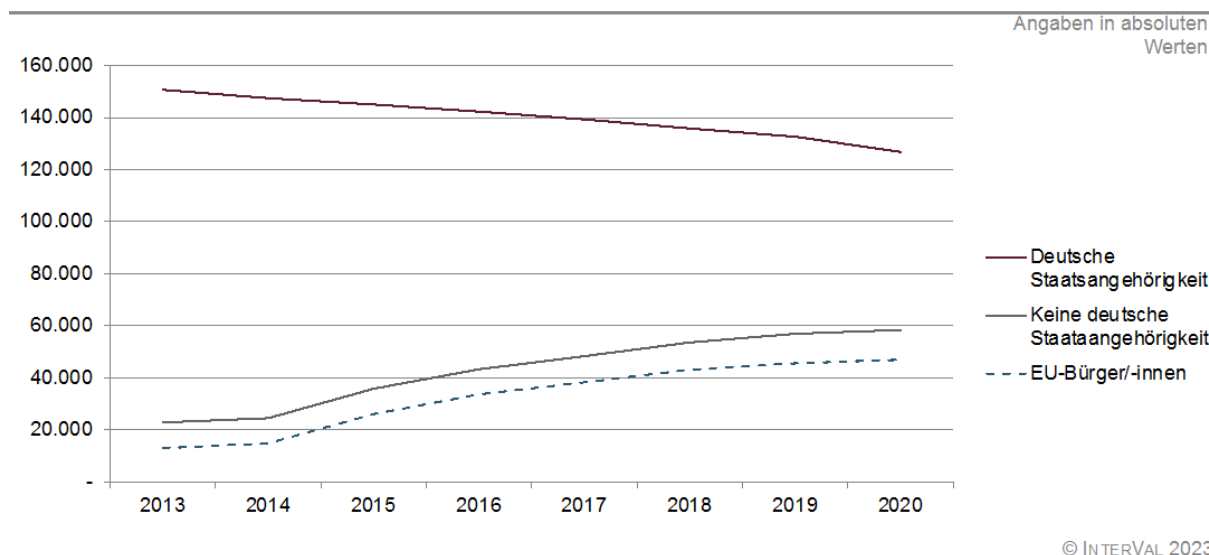
<sup>230</sup> Vgl. Stracke, 2019.

<sup>231</sup> Lag die Zahl an Beschäftigten (nicht Beschäftigungsverhältnissen) 2013 noch bei rund 173.000, stieg sie bis 2019 auf rund 190.000 an. Werden die Zahlen aus der Beschäftigtenstatistik aufgeführt, ist im Folgendem – wenn nicht spezifisch anders erwähnt – immer die Rede von sozialversicherungspflichtig wie auch geringfügig Beschäftigten.

<sup>232</sup> Vgl. Fuchs/Felten/Kalvelage, 2020. Hinzu kommen Unternehmen, die dies aus den zugrunde liegenden Überlegungen taten, unabhängig davon, ob sie die gemeinsame Selbstverpflichtung mit unterzeichneten.

Deutschland entstand eine Sozialversicherungspflicht und somit die Abbildung der Personen in der BA-Beschäftigtenstatistik. Der steigende Anteil an Beschäftigten ohne deutsche Staatsbürgerschaft zwischen 2013 und 2020 kann jedoch nicht ausschließlich darauf zurückgeführt werden, da auch die absolute Zahl der deutschen Beschäftigten gesunken ist. D. h. ausländisches (Fremd-)Personal tritt auch an die Stellen, in denen zuvor Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit gearbeitet haben.

**Abbildung 2** Zahl der Beschäftigten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Staatsangehörigkeit von 2013 bis 2020



Quelle: Sonderauswertung BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

Betrachtet man zudem für die Fleischwirtschaft nur die Tätigkeitsgruppe „Lebensmittel- und Genussmittelherstellung“ (d. h. ohne Beschäftigte mit Tätigkeiten in der Verwaltung, im Qualitätsmanagement etc.), ist der Anteil Beschäftigter ohne deutsche Staatsangehörigkeit noch höher: 2019 entfielen hier rund 47 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse auf Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit; 2021 betrug der entsprechende Anteil rund 59 Prozent.

Der Anstieg an Personal ohne deutsche Staatsangehörigkeit zwischen 2019 und 2021 ist dabei wahrscheinlich auf die Gesetzesnovelle zurückzuführen: Personen nicht deutscher Staatsangehörigkeit waren vor 2021 häufig in Subunternehmen eingestellt. Da diese Unternehmen nicht immer der Wirtschaftsklasse 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ zugeordnet waren, sind die entsprechenden Personen vor 2021 nicht immer in der BA-Beschäftigtenstatistik identifizierbar.<sup>233</sup>

Von 2019 bis 2021 nahm in der entsprechenden Tätigkeitsgruppe insbesondere der Anteil an rumänischen Staatsbürgerinnen und -bürgern zu. Sie machten im Jahr 2021 rund ein Drittel aller Beschäftigten der Tätigkeitsgruppe „Lebensmittel- und Genussmittelherstellung“ in der Fleischwirtschaft aus (vgl. Tabelle 13). Die Ergebnisse korrespondieren dabei mit denen aus den Fallstudien: Sofern die Unternehmen in der Vergangenheit mit Subunternehmen zusammengearbeitet haben, hatte das Fremdpersonal in der Regel eine rumänische Staatsangehörigkeit oder stammte zumindest aus Rumänien (wenn es bereits die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatte). In einzelnen Unternehmen wurden auch Personen aus Polen, Ungarn oder Bulgarien genannt. Bei Unternehmen, die in der Dönerfleischherstellung tätig waren,

<sup>233</sup> Zu berücksichtigen ist hierbei, dass Staatsangehörigkeit und Vertragsverhältnisse keine Kausalität darstellen: Auch unter dem Stammpersonal waren vor der Gesetzesnovelle Beschäftigte vertreten, die keine deutsche Staatsangehörigkeit hatten. Ebenso machten Stakeholderinterviews und Betriebsfallstudien deutlich, dass teilweise auch in den Werksvertrags- und Leiharbeitsunternehmen Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit tätig waren.



stammten einige Beschäftigte aus der Türkei bzw. besaßen die türkische Staatsbürgerschaft. Der Anteil an Beschäftigten mit bulgarischer Staatsangehörigkeit ist nach der BA-Beschäftigtenstatistik weitaus geringer als in den Ausführungen der Literatur<sup>234</sup> und einiger Stakeholderinterviews beschrieben.

**Tabelle 13** Beschäftigungsverhältnisse im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“, Tätigkeit in der Berufsgruppe 292 „Lebensmittel- und Genussmittelherstellung“ nach Staatsangehörigkeit

Jahr	Gesamt	Staatsangehörigkeit					
		Deutsch	Rumänien	Polen	Ungarn	Bulgarien	Türkei
2019	83.082	44.137 (53,1 %)	17.792 (21,1 %)	5.928 (7,1 %)	2.498 (3,0 %)	2.625 (3,2 %)	2.337 (2,8 %)
2020	82.968	42.206 (50,9 %)	19.648 (23,7 %)	5.451 (6,6 %)	2.409 (2,9 %)	2.855 (3,4 %)	2.179 (2,6 %)
2021	102.815	42.639 (41,5 %)	31.701 (30,8 %)	7.663 (7,5 %)	3.436 (3,3 %)	4.677 (4,5 %)	2.155 (2,1 %)

Quelle: Sonderauswertung BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

### Allgemeine und berufliche Bildung

Durch die Industrialisierung der Schlacht- und Fleischverarbeitungsprozesse verloren handwerkliche Anforderungen zunehmend an Bedeutung. Das erklärt, wieso im Jahr 2021 fast jeder fünfte in der Fleischwirtschaft Beschäftigte über keinen beruflichen Bildungsabschluss verfügte (vgl. Tabelle 14). Etwas mehr als die Hälfte hatte einen Berufs- oder einen akademischen Abschluss erworben, bei gut einem Viertel war der Berufsabschluss unbekannt. Differenziert nach Staatsbürgerschaft zeigt sich, dass mehr als drei Viertel aller Beschäftigten mit deutscher Staatsbürgerschaft einen (akademischen) Berufsabschluss erworben hatte, nur etwa jeder Zehnte verfügte über keinen Berufsabschluss (für 11 % war der Berufsabschluss unbekannt). Bei Beschäftigten ohne deutsche Staatsbürgerschaft hingegen verfügte nur knapp jeder Fünfte über einen (akademischen) Berufsabschluss, knapp ein Drittel verfügte über keinen Berufsabschluss und bei gut der Hälfte dieser Beschäftigtengruppe war unbekannt, ob sie einen Berufsabschluss erworben hatte.

**Tabelle 14** Beruflicher Bildungsabschluss der Beschäftigten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2021

Staatsangehörigkeit	Beschäftigte Gesamt	Ohne Berufsabschluss	Anerkannter Berufsabschluss	Akademischer Berufsabschluss	Berufsabschluss unbekannt/Keine Angabe
Alle	201.960	37.295 (18,4 %)	107.377 (53,2 %)	4.898 (2,4 %)	52.391 (25,9 %)
deutsch	124.653	14.089 (11,3 %)	92.934 (74,6 %)	3.852 (3,1 %)	13.778 (11,1 %)
nicht deutsch	77.307	23.206 (30,0 %)	14.443 (18,7 %)	1.046 (1,4 %)	38.612 (49,9 %)

Quelle: Sonderauswertung BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

Etwas jeder zweite Beschäftigte der Fleischwirtschaft hatte im Jahr 2021 einen Haupt- oder einen mittleren Schulabschluss erworben, knapp jeder Zehnte das (Fach-)Abitur (vgl. Tabelle 15). Etwas sechs Prozent haben keinen Schulabschluss erworben. Bei circa jedem dritten Beschäftigten ist

<sup>234</sup> Vgl. Birke/Bluhm, 2020.

unbekannt, ob ein Schulabschluss erworben wurde. Lediglich knapp zwei Prozent der Beschäftigten mit deutscher Staatsangehörigkeit besitzen keinen Schulabschluss; unter Personen nicht deutscher Staatsangehörigkeit beläuft sich dieser Anteil auf das Siebenfache (12,7 %). Dazu kommen zahlreiche Fälle, in denen unklar ist, ob sie über einen Schulabschluss verfügen (51 %).

**Tabelle 15** Allgemeiner Bildungsabschluss der Beschäftigten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Staatsangehörigkeit im Jahr 2021

Staatsangehörigkeit	Beschäftigte Gesamt	Ohne Schulabschluss	Haupt- / Volksschulabschluss	Mittlere Reife/ gleichwertiger Abschluss	Abitur/ Fachabitur	Schulabschluss unbekannt/ Keine Angabe
Alle	201.960	12.175 (5,7 %)	61.894 (30,6 %)	49.441 (24,4 %)	16.763 (8,3 %)	61.687 (30,5 %)
deutsch	124.653	2.377 (1,9 %)	46.279 (37,1 %)	42.359 (34,1 %)	11.505 (9,2 %)	22.133 (17,8 %)
nicht deutsch	77.307	9.798 (12,7 %)	15.615 (20,2 %)	7.082 (9,2 %)	5.258 (6,8 %)	39.554 (51,2 %)

Quelle: Sonderauswertung BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

## Geschlecht

Der Anteil der männlichen Beschäftigten liegt im Jahr 2021 nur geringfügig über dem Anteil weiblicher Beschäftigter (53 % vs. 47 %; vgl. Tabelle 16). Der Frauenanteil war in kleineren Unternehmen deutlich höher als in größeren Unternehmen; Männer waren hingegen zu einem größeren Anteil in größeren Unternehmen beschäftigt. Diese beschriebene Verteilung ist in den letzten drei Jahren relativ stabil geblieben.

**Tabelle 16** Geschlechterverteilung der Beschäftigungsverhältnisse im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach Unternehmensgröße im Jahr 2021

Gesamt	Frauen			Männer		
	Gesamt	Unternehmensgröße		Gesamt	Unternehmensgröße	
		Bis 49 Personen	Ab 50 Personen		Bis 49 Personen	Ab 50 Personen
215.781	102.254 (47,4 %)	50.293 (62,2 %)	51.961 (38,3 %)	113.527 (52,6 %)	30.521 (37,8 %)	83.006 (61,7 %)

Quelle: Sonderauswertung BA-Beschäftigtenstatistik, 2022a

## 4.3 Fremdpersonal und Herausforderungen der Migration

### 4.3.1 Migrationsbezogene Leistungen von Subunternehmen und deren Problematik

Viele Unternehmen begründen, dass sie mit Fremdpersonal gearbeitet hatten, mit ihrem Problem, Arbeitskräfte zu gewinnen. Die Subunternehmen rekrutierten diese in den Herkunftsländern. Teils rekrutierten sie selbst, teils nutzten sie wiederum dritte Agenturen für die Personalrekrutierung. Dann bestanden zwischen den Agenturen und den Subunternehmen meist enge Beziehungen.<sup>235</sup> Die Wege der Rekrutierung in den Herkunftsländern waren vielfältig. Arbeitsmöglichkeiten wurden dort

<sup>235</sup> Vgl. EFFAT, 2020.

z. B. über Jobportale oder Facebook bekannt gemacht.<sup>236</sup> Der Evaluation wurde auch von Plakaten berichtet. Überdies berichteten Arbeitnehmer\*innen, dass ihnen von Bekannten, Befreundeten oder Familienmitgliedern die Subunternehmen und das Arbeiten in Deutschland empfohlen wurden.<sup>237</sup> Es wird berichtet, dass gezielt in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit rekrutiert wurde.<sup>238</sup> Wo die Anwerbung dabei erfolgt, verändert sich dynamisch. So strebe die Fleischwirtschaft teils bereits die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen (also von außerhalb der EU) an.<sup>239</sup> Nach Einschätzung mancher Autoren erschwere der inzwischen schlechte Ruf der deutschen Fleischwirtschaft in den bisherigen Herkunftsländern teils bereits die Anwerbung von Arbeitskräften.<sup>240</sup> Aber auch das steigende Lohnniveau in den bisherigen Herkunftsländern wie z. B. Polen könnte Einfluss auf die Tendenz, in Drittstaaten zu rekrutieren, haben.

Die Subunternehmen übernahmen dabei in der Regel nicht nur die Anwerbung, sondern ein Gesamtpaket migrationsbezogener Leistungen, die dafür nötig sind, dass Arbeitnehmer\*innen eine legale Tätigkeit in Deutschland aufnehmen können. Hierzu zählten (oder können fallbezogen zählen) z. B. auch:

- die Erprobung einer Arbeit in der Fleischwirtschaft noch im Herkunftsland (teils im Sinne einer kurzen Einweisung, teils als Test),
- die Organisation der Reise aus dem Herkunftsland nach Deutschland,
- die Organisation und Begleitung von Behördengängen, z. B. für die Anmeldung im Einwohnermeldeamt oder die Ausstellung des Gesundheitszeugnisses,
- der Transport von der Unterkunft zur Arbeitsstätte.<sup>241</sup> Dies führt jedoch nicht automatisch zu kurzen Anfahrten. In der Studie wird beispielsweise berichtet, dass Personen zwei bis drei Stunden täglich zum Pendeln aufwendeten,<sup>242</sup> was sich mit Interviews der Evaluation deckt.
- die Versorgung mit Wohnraum (zu dessen Qualität siehe unten).

Häufig stellten die Arbeitgeber den Werkvertrags- und Leiharbeiter\*innen in der Fleischindustrie die Unterbringung direkt oder indirekt bereit.<sup>243</sup> Vereinzelt stellten jedoch auch andere Akteure Wohnraum bereit, z. B. Kommunen.<sup>244</sup> Diese Leistungen als Gesamtpaket zu erhalten, war anfangs notwendig und zunächst von den Arbeitnehmer\*innen akzeptiert. So berichtete eine interviewte Person in einem Forschungsprojekt: „*Alleine hätten wir hier nicht starten können, da niemand Deutsch sprach.*“<sup>245</sup>

Die Erbringung dieser Dienstleistungen war ein kontinuierlicher Prozess, da die Fluktuation der Beschäftigten hoch war (und ist). Beispielhaft wird von einem Unternehmen berichtet, bei dem die Fluktuation so hoch ist, dass die „*Zahl der ausgegebenen Werkausweise für neue Beschäftigte jedes Jahr höher [ist] als die Gesamtzahl der Belegschaft*“.<sup>246</sup> Drei Gründe kommen hier zusammen. Erstens suchen sich nach Einschätzung verschiedener Quellen Arbeitnehmer\*innen aufgrund der hohen physischen und psychischen Arbeitsbelastung selbst schnell neue Arbeitsverhältnisse.<sup>247</sup> Zweitens würden auch Arbeitgeber Verträge so lange wie möglich befristen, um im Konfliktfall jederzeit mit Entlassungen (bzw. mit einer Verweigerung der Entfristung) drohen zu können.<sup>248</sup> Drittens sind

---

<sup>236</sup> Vgl. Takács, 2021; Becker, 2020.

<sup>237</sup> Vgl. Mense-Petermann, 2020; Takács, 2021.

<sup>238</sup> Vgl. Ulrich, 2021.

<sup>239</sup> Vgl. Fuchs/Feldens/Kalvelage, 2020.

<sup>240</sup> Vgl. Birke, 2021; Sepsi, 2021.

<sup>241</sup> Vgl. Röhlig, 2020.

<sup>242</sup> Vgl. Takács, 2021.

<sup>243</sup> Vgl. Birke/Bluhm, 2020; DGB, 2020a; EFFAT, 2020.

<sup>244</sup> Vgl. Kuhlmann/Vogeler, 2021.

<sup>245</sup> Vgl. Takács, 2021 (eigene Übersetzung); DGB, 2020a.

<sup>246</sup> Vgl. Sepsi, 2021.

<sup>247</sup> Vgl. Specht/Schulten, 2021; Birke, 2021.

<sup>248</sup> Vgl. Birke, 2021.

vorübergehende Arbeitseinsätze in Deutschland auch im Interesse eines Teils jener Arbeitnehmer\*innen, die nur kurz in der deutschen Fleischwirtschaft Geld verdienen möchten,<sup>249</sup> z. B. um für ein konkretes Projekt im Herkunftsland die notwendige Finanzierung zu erhalten.

Einzelne Fallstudien der Evaluation lassen sich so interpretieren, dass manche Unternehmen auch deshalb gerne mit Subunternehmen arbeiteten, weil letztere das Paket dieser migrationsbezogenen Leistungen übernahmen, mit dem erstere sich nicht befassen wollten oder von dem sie annahmen, es nicht eigenständig erbringen zu können. Das wiederum führt dazu, dass diese Leistungen nach der Novellierung des GSA Fleisch teils bei den ehemaligen Subunternehmen bleiben (vgl. Kapitel 5.2).

Für Subunternehmer sind diese Leistungen Aufwand, den sie refinanzieren mussten. Miete und Transportkosten wurden oft direkt vom Lohn einbehalten.<sup>250</sup> Auch wird berichtet, dass Mittlerfirmen Entgelte für Jobvermittlung und Reisekosten erhoben.<sup>251</sup> Wie häufig diese Entgelte überteuert waren, kann die Evaluation nicht bewerten. Deutlich ist aber, dass sie oft nicht im Vorfeld und teils auch dauerhaft nicht transparent waren. Im Voraus legten mehrere Subunternehmen die tatsächlichen Bedingungen nicht immer offen, um leichter zu rekrutieren. Ein Beschäftigter berichtete anschaulich, wie man ihm den Transport nach Deutschland gratis angeboten hatte, aber nur mündlich, und mangels Nachweises wurden ihm später die Kosten dafür doch vom ersten Lohn abgezogen. Bei der Anwerbung kommt es vor, dass potenziellen Arbeitnehmer\*innen Versprechen gemacht werden, beispielsweise in Bezug auf das Lohnniveau und die Wohnbedingungen, bei denen die Grenze zwischen Werbung und bewusster Täuschung bisweilen verschwimmt.<sup>252</sup> Verstärkt wird dieser Effekt, wenn sich Arbeitnehmer\*innen nicht weiter über die Subunternehmen informieren und sich – insbesondere bei persönlichen Empfehlungen – vertrauensvoll auf mündliche Ankündigungen verlassen.<sup>253</sup> Doch nicht alle persönlichen Empfehlungen sind vertrauenswürdig. Teils werden sie von Beschäftigten ausgesprochen, die ihrerseits Prämien für die Rekrutierung von Bekannten erhalten.<sup>254</sup> Auch der DGB kritisierte, dass Informationen über Arbeits- und Wohnsituation gegenüber den Angeworbenen nicht transparent gemacht werden. Teils blieben die Abzüge für solche Leistungen aber auch dauerhaft intransparent. Ein Teil der Subunternehmer rechnete Lohnzahlungen nur netto ab, Wohnung und Transport schienen gratis. Ggf. erschienen die Kosten erst bei der Kontrolle von Mindestlöhnen, d. h. bei Prüfungen, wann für welche Leistungen wie viel vom Bruttolohn abgezogen wurde.

Um die Wohnbedingungen des Fremdpersonals ist es regelmäßig zu Skandalen gekommen. Probleme sind rechtlich danach zu unterscheiden, ob sie sich auf die überhöhten Preise<sup>255</sup> beziehen oder auf Mindeststandards des Wohnens, wie sie sich z. B. aus dem Baurecht ergeben. Nach einem Brand mit Todesfolge in einer Gemeinschaftsunterkunft hatte Niedersachsen im Jahr 2014 Mindeststandards für die Unterbringung von Werkvertragsarbeitnehmer\*innen erlassen, mit Regelungen u. a. zum Brandschutz, zu Sanitäreinrichtungen und zum Platz in Schlafräumen.<sup>256</sup> In anderen Bundesländern gab es solche Standards nicht, hier war es den Kommunen überlassen, ob und wie sie solche regelten (z. B. durch kommunale Erlasse) und kontrollierten.<sup>257</sup> Bundeseinheitliche Regelungen für die Unterbringung von Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften brachte die Neuregelung der Arbeitsstättenverordnung durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz. Da dies jedoch nicht Gegenstand der Evaluation ist, wird nur cursorisch auf die Wohnbedingungen eingegangen. In

<sup>249</sup> Vgl. Tuengerthal & Hennecke, 2020.

<sup>250</sup> Vgl. EFFAT, 2020; Heinrich-Böll-Stiftung, 2021; Röhlig, 2020; Düwell, 2020.

<sup>251</sup> Vgl. EFFAT, 2020; Heineck, 2020; DGB, 2020a.

<sup>252</sup> Vgl. Kossen, 2018; Bosch/Weinkopf/Hüttenhoff, 2020; Birke, 2021; Heineck, 2020.

<sup>253</sup> Vgl. Takács, 2021.

<sup>254</sup> Oder „Bestechungsgelder“ in der Perspektive von Mense-Petermann, 2020.

<sup>255</sup> über das Verbot der Mietpreisüberhöhung nach § 138 BGB und § 5 WiStG.

<sup>256</sup> NMSAGG, 2014; vgl. auch Fuchs/Feldens/Kalvelage, 2020; Schulte/Wörster, 2020.

<sup>257</sup> Vgl. Schulte/Wörster, 2020.

der Literatur gibt es zahlreiche Beispiele für fehlende Hygiene, beengte Wohnverhältnisse, die häufig in schlechtem Zustand waren. So wird beispielsweise von Zimmern berichtet, die sich fünf bis sechs oder acht Personen teilten, sowie von verschmutzten Räumen.<sup>258</sup> Beschäftigte berichteten der Evaluation von dreckigen und nicht abschließbaren Unterkünften oder dass ein junges Paar erst nach schwierigen Gesprächen mit dem Arbeitgeber ein von anderen Männern getrenntes Zimmer erhielt. Auch gibt es Beispiele für überhöhte Mieten.<sup>259</sup> In anderen Fällen wurden die Wohnbedingungen jedoch (von allen Seiten) als korrekt beschrieben. Ein Arbeitgeber erklärte, regelmäßig ohne Beanstandungen vom Ordnungsamt kontrolliert worden zu sein. Mehrere Arbeitgeber (Interviewte des Stammunternehmens ebenso wie der ehemaligen Subunternehmen) betonten überdies, dass die teils problematischen Zustände in den Unterkünften auch durch die Hintergründe der Beschäftigten selbst bedingt seien (junge alleinstehende Männer, die zu viel Alkohol konsumieren).<sup>260</sup> Oder den deutschen Nachbarn erschien etwas als problematischer Zustand, weil die Beschäftigten den Müll nicht korrekt trennten und abends laut feierten. Insbesondere die ehemaligen Subunternehmer verwiesen in Interviews darauf, dass der Großteil der von ihnen damals Beschäftigten nicht mehr Geld für Wohnen hatte ausgeben wollen – insbesondere dann nicht, wenn die Beschäftigten nicht planten in Deutschland zu bleiben und stattdessen schnell Geld für sich und ihre Familien im Heimatland sparen wollten.<sup>261</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Frage relevant, inwieweit die Novellierung des GSA Fleisch mit einer Stärkung von Normalarbeitsverhältnissen auch dazu beiträgt, dass Beschäftigte mehr Perspektiven für sich in Deutschland sehen und für sich und ggf. ihre Familien ein zunehmendes Interesse an besseren – und nach deutschen Standards akzeptablen – Wohnbedingungen gewinnen (vgl. hierzu Kapitel 5.1.2). Eine entsprechende Integration war von den Subunternehmen nicht vorgesehen und wurde auch nicht unterstützt.<sup>262</sup>

Probleme dieser migrationsspezifischen Leistungen und Arbeitsbedingungen oder Arbeitsbeziehungen, die im Zentrum der Evaluation stehen, sind verzahnt. Dass Beschäftigte diese Leistungen vom Arbeitgeber als intransparentes Paket erhalten, erhöht die Abhängigkeit. Entsprechende Darstellungen aus der Literatur<sup>263</sup> werden in Interviews der Evaluation bestätigt. Hierzu zählen:

- In manchen Subunternehmen wohnten Arbeitnehmer\*innen in abgegrenzten Arealen, zu denen man nur unter Ausweisvorlage Zutritt hatte; Gewerkschaftsfunktionären wurde zumindest in einem Fall der Zutritt verweigert.
- Beschäftigte von Subunternehmen fürchteten, dass sie im Konfliktfall nicht nur ihre Arbeit, sondern unmittelbar auch ihre Wohnung verlieren würden. Nicht untypisch war der sofortige Rauswurf aus der Wohnung, auch wenn dies ein Rechtsverstoß war.

Aufgrund der fehlenden Transparenz um konkrete Ansprüche und Kosten verschiedener Leistungen mussten die Beschäftigten immer wieder mit ihren Arbeitgebern verhandeln, z. B. um sauberere Wohnräume, eine ausgestattete Küche, den zügigen Transport nach Schichtende in die Wohnung (um nicht im Winter mehrere Stunden auf den Bus zu warten) oder auch um einen Kredit. In dem

<sup>258</sup> Vgl. EFFAT, 2020; Thüsing, 2020; Takács, 2021.

<sup>259</sup> In einer Schilderung der Heinrich-Böll-Stiftung im Jahr 2021 betrug die übliche Miete für eine Matratze in einem Mehrbettzimmer 230 bis 300 Euro. Das zuständige Ordnungsamt hatte Strafanzeige in so einem Fall gestellt. Die Beschäftigten zahlen dort 340 Euro für ein Mehrbettzimmer, die eingenummene Gesamtmietsumme lag mehr als sechsmal über dem Maximum des aktuellen Mietpiegels.

<sup>260</sup> Die von Arbeitgebern angeführten Beispiele waren teils ausführlich. Auch wenn die konkrete Ausprägung vom jeweiligen Einzelfall abhängt, machen sie gemeinsame Herausforderungen der Arbeitgeber bei der Beschäftigung dieser Menschen anschaulich. In einem Beispiel wurde eine neu eingerichtete Wohnung innerhalb von kurzer Zeit im Zusammenhang mit Alkoholkonsum der Bewohner ruiniert. In einem anderen Fall verstießen die Bewohner gegen Vorgaben, mit wie vielen Personen der Schlafraum belegt werden darf, weil sie die Aufteilung der Räume änderten, um einen gemeinsamen Fernsehraum zu erhalten. In einem dritten Fall war der Brandschutz nicht gesichert, weil der neue Feuerlöscher – vermutlich von Bewohnern – gestohlen wurde.

<sup>261</sup> Diese Begründungen finden sich analog in der Literatur. Vgl. Birke, 2021.

<sup>262</sup> Vgl. DGB, 2020b; Balsler, 2020.

<sup>263</sup> Vgl. Schneider/Götte, 2020.

Maß, wie sie sich dies als freiwillige Leistungen erhandeln mussten, konnten sie nicht auch noch in Bezug auf die Arbeitsbedingungen mit ihren Arbeitgebern in den Konflikt gehen.

#### 4.3.2 Beratungsstellen, selbstorganisierte Unterstützungsstrukturen

Zahlreiche Organisationen beraten Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in der Fleischwirtschaft und unterstützen sie in der Durchsetzung ihrer Rechte. Besonders prominent ist die Initiative Faire Mobilität, die bundesweit aktiv ist. Faire Mobilität wird durch den DGB-Bundesvorstand verantwortet, finanziert aus Mitteln des BMAS und des DGB und unterhält elf Standorte.<sup>264</sup>

2019 wurden 459 Beratungsanfragen aus der Fleischindustrie an Faire Mobilität gerichtet, rund 63 Prozent von rumänischen und rund 21 Prozent von polnischen Beschäftigten. Hauptgrund für die Aufsuchung der Beratungsstelle waren die Themen Entlohnung bzw. Entgelt und Kündigungen.<sup>265</sup> Neben der Beratungstätigkeit unterstützt Faire Mobilität die NGG in ihren Aufgaben<sup>266</sup> und informiert Arbeitnehmer\*innen über ihre Rechte.<sup>267</sup> Mitte 2020 wurde Faire Mobilität verstetigt und die Mittel wurden von rund zwei auf bis zu knapp vier Millionen Euro jährlich verdoppelt.<sup>268</sup>

Auch auf Landesebene gibt es ähnliche Initiativen. In NRW beispielsweise setzt der Verein Arbeit und Leben DGB/VHS Nordrhein-Westfalen e. V. mit Mitteln des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds (ESF) das Projekt „Arbeitsmigration fair begleiten“ um; in Niedersachsen betreibt Arbeit und Leben Niedersachsen e.V. weitere fünf Beratungsstellen für mobile Beschäftigte.<sup>269</sup> Eine weitere landesweite Struktur in Nordrhein-Westfalen sind die Beratungsstellen Arbeit (BSA), die vom Land finanziert werden.<sup>270</sup> Darüber hinaus sind zahlreiche Organisationen lokal im Themenfeld Arbeitsmigration aktiv, beispielsweise das Caritas-Sozialwerk St. Elisabeth in Lohne<sup>271</sup> oder der von Pfarrer Peter Kossen gegründete Verein Aktion Würde und Gerechtigkeit.<sup>272</sup> Hinzu kommen Vereine, die nicht direkt im Themenfeld tätig sind, aber sich für die Rechte marginalisierter Gruppen einsetzen, wie der Romano Sumnal e.V. – „Verein für Roma-Kulturvermittlung, politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Romaaktivismus“.<sup>273</sup> Auf der Webseite von Fairer Mobilität befindet sich zudem eine umfassende Übersicht weiterer Beratungsstellen auf Landesebene, die zu sozialen und/oder arbeitsrechtlichen Themen beraten wie auch psychische oder alltagsbezogene Hilfestellungen anbieten.<sup>274</sup> Die Tätigkeiten der verschiedenen Initiativen reichen von der Vermittlung von Informationen zu Rechten, Beratungen und Verweisen an andere Organisationen bis hin zur juristischen Unterstützung.<sup>275</sup> Durch ihre organisatorische und thematische Vielfalt sind die Beratungsstrukturen teils fragmentiert. Teils kooperieren sie vor Ort und gehen arbeitsteilig vor bezüglich der Themen oder Sprachen.<sup>276</sup>

Das Beratungsnetzwerk Faire Mobilität versteht sich als Branchenexperte und Agenda-Setter. Über Fachveranstaltungen und Publikationen wirkt es dabei auf den Fachdiskurs und die öffentliche Wahrnehmung der Fleischbranche ein. In diesem Sinne hat Faire Mobilität im Jahr 2021 eine Bilanz zur Umsetzung des GSA Fleisch veröffentlicht.<sup>277</sup> Darüber hinaus haben die Beraterinnen und Berater

<sup>264</sup> Vgl. Sepsi/Szot, 2021.

<sup>265</sup> Vgl. Faire Mobilität, 2023.

<sup>266</sup> Vgl. Sepsi/Szot, 2021.

<sup>267</sup> Vgl. Whittall/Trinczek, 2020.

<sup>268</sup> Vgl. BMAS, 2021.

<sup>269</sup> Vgl. BMAS, 2021.

<sup>270</sup> Vgl. Plück, 2022; Esch, 2021.

<sup>271</sup> Vgl. taz, 2021.

<sup>272</sup> Vgl. Würfel, 2021.

<sup>273</sup> Vgl. Ulrich, 2021.

<sup>274</sup> Vgl. Faire Mobilität, 2022.

<sup>275</sup> Vgl. BMAS, 2021; Plück, 2022; Birke, 2021.

<sup>276</sup> Vgl. Birke, 2021.

<sup>277</sup> Vgl. Sepsi/Szot, 2021.

in der Vergangenheit immer wieder Einzelfälle über die Presse in die Öffentlichkeit gebracht, um auf strukturelle Missstände aufmerksam zu machen. In der Debatte um die Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie im Rahmen der Coronaausbrüche in den Betriebsstätten waren die Expertinnen und Experten von Faire Mobilität auch in der überregionalen Berichterstattung gefragt (u. a. Interview in der Tagesschau), sodass sie hierüber die Öffentlichkeit über die Missstände informieren konnten und mittelbar auf die Gesetzesnovelle einwirkten.

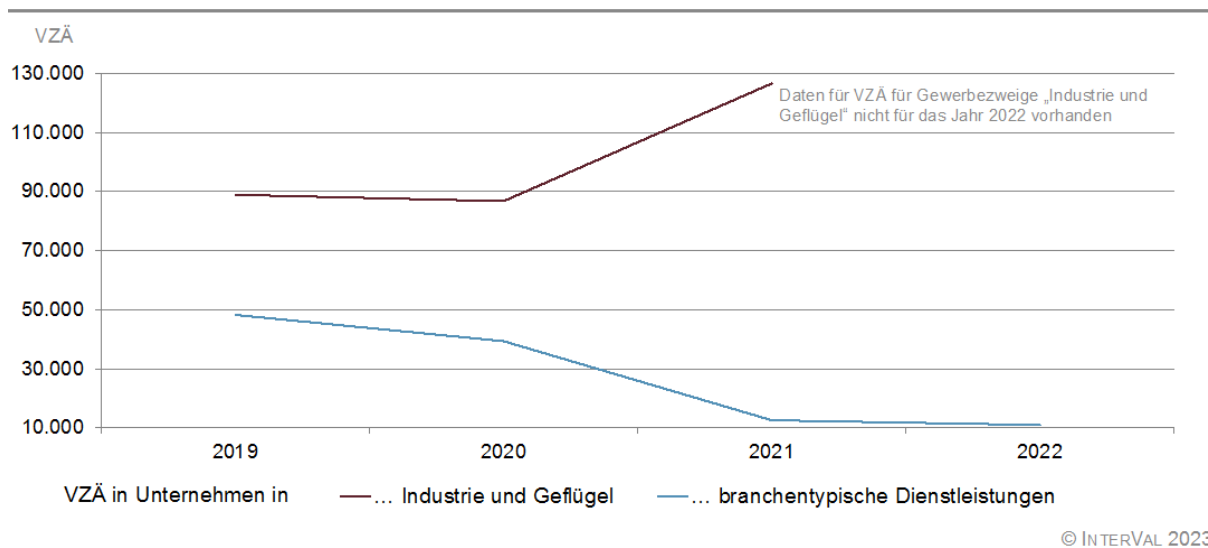
## 5. Umsetzung des GSA Fleisch

### 5.1 Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals als eigene Arbeitnehmer\*innen

#### 5.1.1 Verlauf der Einstellungen

Für die Frage, wie viele Personen auf Basis von Leiharbeit bzw. Werkverträgen beschäftigt waren und mit dem Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch bzw. unter Nutzung der Übergangsfrist bis zum 31.3.2021 in die Stammunternehmen als eigenes Personal übernommen wurden, liegen keine eindeutigen Daten vor. Eine Annäherung erlaubt hierbei allerdings die BGN-Statistik, wenn man die Entwicklung der VZÄ in Unternehmen der Gewerbebranche Industrie und Geflügel einerseits (für die Jahre 2019 bis 2021) und die VZÄ der Unternehmen für branchentypische Dienstleistungen – stellvertretend für die Leiharbeits- und Werkvertragsunternehmen – andererseits (für die Jahre 2019 bis 2022) in den Blick nimmt (vgl. Abbildung 3).<sup>278</sup>

**Abbildung 3** Entwicklung der VZÄ in Unternehmen der Industrie/Geflügel und branchentypische Dienstleistungen zwischen 2019 und 2022



Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022

Mit dem Jahreswechsel von 2020 zu 2021 stieg die Zahl der VZÄ in den Gewerbebranchen Industrie und Geflügel um 39.883 (46 %) deutlich an. Hingegen sank der Umfang branchentypischer Dienstleistungen (d. h. das Fremdpersonal der Werkvertrags- und Leiharbeitsunternehmen) um 26.755 VZÄ (68 %). Der deutliche Anstieg auf der einen und der starke Rückgang auf der anderen Seite kann sicher als Wirkung des novellierten GSA Fleisch bzw. als Übernahme des Fremdpersonals von branchentypischen Dienstleistern durch die überwiegend industriell organisierten Stammunternehmen interpretiert werden. Dass der Anstieg auf der einen und der Rückgang auf der anderen Seite sich nicht genau entsprechen, dürfte daran liegen, dass der Umfang der Gesamtbeschäftigung sich zeitgleich pandemiebedingt veränderte. Ein Indikator für den zeitlichen Einfluss der Pandemie ist die starke Nutzung von Kurzarbeit im Jahr 2020, die im Jahr 2021 schon

<sup>278</sup> Der Gewerbebranche „Handwerk“ wird hier nicht betrachtet, da Fremdpersonal für das Fleischerhandwerk eine untergeordnete Rolle einnahm bzw. immer noch einnimmt (vgl. Kapitel 7). Auch die (wenigen) VZÄ, die in der BGN-Statistik noch keinem Gewerbebranche zugeordnet sind, werden nicht in diese Auswertung mit einbezogen.



wieder deutlich zurückging.<sup>279</sup> Über die zwei Jahre von 2019 bis 2021 decken sich der Rückgang branchentypischer Dienstleistungen und der Anstieg in der Industrie (inkl. Geflügel) weitgehend.

Die nach wie vor hohe Zahl von über 10.000 VZÄ erklärt sich laut der BGN dadurch, dass nach wie vor Fremdpersonal in erlaubten Bereichen z. B. der Reinigung, Kartonierung, Kommissionierung sowie in Nebengewerken der Kuttelei eingesetzt wird. Als eine alternative Erklärung wurde von einzelnen Interviewpartnern erwogen, dass es in der Statistik der BGN nicht bereinigte Altfälle branchentypischer Dienstleister geben könnte, die in der Praxis nicht mehr aktiv wären. Dass diese Möglichkeit für einen großen Teil der noch aufgeführten branchentypischen Dienstleister zutrifft, ist eher unwahrscheinlich. Dagegen spricht, dass der Rückgang der VZÄ im Gewerbebereich der branchentypischen Dienstleistungen primär einmalig war und sich im Jahr 2022 kaum noch fortsetzt. Altfälle müssten eher kontinuierlich in der Statistik bereinigt werden und sich abbauen.

Nach Einschätzung verschiedener Beratungsstellen und der NGG wurden die meisten früheren Leiharbeits- und Werkvertragsarbeitnehmer\*innen im Zuge der Gesetzesnovelle in die jeweiligen Stammunternehmen als eigenes Personal übernommen. Dies deckt sich mit den Befunden der 31 Fallstudien zu Betrieben, in denen vor Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch Fremdpersonal eingesetzt wurde. Dass alle oder fast alle übernommen wurden, war die Regel. Mehr als jeder dritte dieser Betriebe übernahm alle, ein weiteres Drittel „fast alle“ des Fremdpersonals.

In den Betrieben, in denen nicht (fast) das gesamte ehemalige Fremdpersonal eingestellt wurde, ging dies teils auf Entscheidungen der Beschäftigten und teils auf Entscheidungen der Unternehmen zurück. Die Veränderung von einem Vertrag mit dem Subunternehmen zum Stammunternehmen ist für beide Seiten auch Anlass gewesen, das Matching zu bewerten und zu überprüfen, ob man sich persönlich oder als Unternehmen mit einem Wechsel besserstellt:

- Ein Teil des Fremdpersonals verzichtete freiwillig auf eine Festanstellung im Stammunternehmen, da es sich von ihrer Tätigkeit in dem bisherigen Subunternehmen mehr versprach, z. B. dass es mehr als acht Stunden pro Tag arbeiten und somit entsprechend mehr Geld verdienen könnte. Der Geschäftsführer einer Leiharbeitsfirma schilderte, dass etwa die Hälfte der Beschäftigten seines Unternehmens im Zuge der Novelle nicht in die Unternehmen der Fleischwirtschaft übernommen werden wollte, da sie dort weniger Gehalt erhalten hätten, sodass diese Beschäftigten nach Inkrafttreten des novellierten GSA nun in anderen Branchen eingesetzt wurden. Andere wiederum haben die Beschäftigung aus persönlichen Gründen beendet (z. B. Schwangerschaft, geplante Rückkehr ins Heimatland). Manchmal kann dafür auch die Pandemie oder das Ende des Vertrags mit dem Werkvertragsunternehmen letzter Anlass gewesen sein.
- Wenn Unternehmen darauf verzichteten, das gesamte Fremdpersonal zu übernehmen, betraf dies zumeist ehemalige Führungskräfte des Fremdpersonals, bei denen das Stammunternehmen ein problematisches Verhalten gegenüber den anderen Fremdbeschäftigten beobachtet hatte. In einem Fall sah sich ein Unternehmen nur in der Lage, etwa 80 Prozent des Fremdpersonals zu übernehmen, da sie laut Geschäftsführung mehr nicht administrativ bewerkstelligen konnten. In drei Betrieben erfolgte eine Übernahme bestimmter Beschäftigter auch deswegen nicht, weil diese aus Sicht der Stammunternehmen nicht leistungsfähig genug erschienen.<sup>280</sup> Der Evaluation ist nur ein Fall bekannt, in dem das Fremdpersonal (unter 20 Leiharbeitnehmer\*innen) nicht übernommen wurde.

<sup>279</sup> In der WZ-Klasse 10 „10 Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“ lag der Höhepunkt der Kurzarbeit mit 151.500 Personen im April 2020, im Monatsdurchschnitt des Jahres 2020 waren es 24.316 Personen – und nur noch 4.164 Personen im Monatsdurchschnitt des Jahres 2021. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2023.

<sup>280</sup> Laut eines interviewten Geschäftsführers handelte sich bei den Fremdbeschäftigten – in diesem Fall Leiharbeitnehmer\*innen – oft um unqualifiziertes Personal, welches sich sehr oft krank meldete und aus seiner Sicht für die Arbeit in der Fleischbranche ungeeignet war.

Was die Zeitpunkte der Übernahme betrifft, war unter den Betriebsfallstudien der häufigste Fall, das Fremdpersonal aus Werkverträgen zum 1. Januar 2021 zu übernehmen.<sup>281</sup> Am zweithäufigsten war, das Fremdpersonal schon vorher einzustellen – aufgrund der Diskussion um die Novellierung des GSA Fleisch im Jahr 2020. Eine genaue Quantifizierung ist deshalb nicht möglich, weil mehrere Unternehmen die Übernahmen auch über längere Zeiträume streckten. Übernahmen aus Leiharbeit erfolgten in wenigen Fällen auch zum 1. Januar 2021, typischerweise jedoch zum 1. April 2021. Drei andere der befragten Unternehmen, welche ebenfalls primär die Arbeitnehmerüberlassung genutzt hatten, verteilten Übernahmen über das ganze Jahr 2021. Teils wollten diese Unternehmen das Personal noch in einem halb- oder einjährigen Zeitraum erproben und erst nach befundener Eignung übernehmen,<sup>282</sup> teils passten die Unternehmen die Einstellungszeitpunkte an den saisonalen Bedarf an. Darüber hinaus ist für einige wenige Fälle aus Fallstudien oder Interviews bekannt, dass Werkvertragsarbeitnehmer\*innen übergangsweise bis zum 1. April 2021 als Leiharbeiter\*innen weiterbeschäftigt wurden, bevor dann ihre Übernahme als Arbeitnehmer\*innen in das Stammunternehmen erfolgte.<sup>283</sup> Dass für die Nutzung der Bereichsausnahme vom Verbot der Leiharbeit nach dem 1. April 2021 ein Tarifvertrag mit der NGG abgeschlossen und danach auch genutzt wurde, wurde in Fallstudien eher selten erwähnt.

Mit Blick auf die vertraglichen Bedingungen, die den ehemaligen Fremdbeschäftigten im Zuge ihrer Übernahme angeboten wurden, liegen der Evaluation widersprüchliche Einschätzungen vor:

- So schilderte die Beratungsstelle Faire Mobilität, dass in vielen Fällen die Konditionen der neuen Arbeitsverträge denen der alten Arbeitsverträge entsprachen und die Übernahmen regelmäßig als Betriebsübergang nach § 613a BGB zu werten gewesen seien.
- Dieser rechtlichen Einschätzung und ihren Folgen widersprechen jedoch die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der NGG und der Caritas: Die meisten Fremdbeschäftigten seien nicht gemäß ihrer bisherigen vertraglichen Konditionen übernommen worden. In vielen Unternehmen hätten sich die ehemaligen Fremdbeschäftigten auf die Stellen neu bewerben müssen; bei ihrer Übernahme seien sie befristet eingestellt worden. Auch interviewte Vertreterinnen und Vertreter des DGB berichteten, dass viele Leiharbeiter\*innen Verträge mit einer neuen Probezeit in Höhe von sechs Monaten bekommen hätten. Diese Einschätzungen entsprechen eher der Tendenz auch der Fallstudien der Evaluation. In diesen hatte das ehemalige Fremdpersonal bei seiner Übernahme eher selten unbefristete Arbeitsverträge erhalten. Befristete Verträge waren oft kurz, mit einer Laufzeit von einem halben Jahr, selbst wenn die Fremdbeschäftigten vorher in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis gestanden hatten. Meist enthielten die Verträge eine neue Probezeit – selbst wenn die Beschäftigten aus Leiharbeit oder aus Werkverträgen schon im Betrieb erprobt waren. Grund für eine Befristung war laut interviewten Geschäftsführungen sowie Personalleiterinnen und -leitern, zunächst abzuwarten, inwieweit die Fremdbeschäftigten leistungsfähig sind. Ein Personalleiter führt diesbezüglich aus: *„Wenn ich im Werkvertrag einen guten Vorarbeiter gehabt habe, deutsch-rumänisch sprechend, dann kann der sich den Job hier in der deutschen Fleischindustrie aussuchen. Den übernehme ich natürlich unbefristet. Wenn ich natürlich jemanden habe, den ich nicht einschätzen kann und der erst ein halbes Jahr beim Werkvertragsunternehmer gewesen ist, dann nehme ich den natürlich in ein befristetes Arbeitsverhältnis. Ich kauf‘ ja auch nicht die Katze im Sack.“*

Nicht selten war die Übernahme mit einer vertraglichen Verbesserung verbunden (zur Entwicklung von Löhnen vor und nach der Novellierung des GSA Fleisch vgl. Kapitel 6.3.4), In einer Fallstudie

<sup>281</sup> In einem Fall wurden zwar die Werkvertragsarbeitnehmer\*innen zum 1. Januar 2021, die Leiharbeiter\*innen jedoch bereits mehrere Jahre zuvor in das Stammunternehmen übernommen.

<sup>282</sup> Für zwei Unternehmen ist nicht klar, zu welchem Zeitpunkt sie ihr Fremdpersonal übernahmen.

<sup>283</sup> In einem Fall wurde ein Teil der auf Werkverträgen Beschäftigten zum 1. Januar 2021 in eine Festanstellung übernommen, der andere Teil bis zum 1. April 2021 im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung weiterbeschäftigt. Als Grund führte die Geschäftsführung an, dass mit dieser Maßnahme so Zeit geschaffen wurde, die Übernahme des gesamten Fremdpersonals zu organisieren, um z. B. die Ausstellung der Arbeitsverträge zu bewerkstelligen.

hatte das Unternehmen versucht, die ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer\*innen zu deutlich schlechteren Lohnkonditionen zu übernehmen. Erst nach einem kurzen Streik und dem Einschalten der NGG erhielt das Fremdpersonal Arbeitsverträge zu den gleichen Konditionen wie bei dem Werkvertragsunternehmen.<sup>284</sup> In einer Fallstudie berichtete ehemaliges Fremdpersonal, dass es bei der Übernahme schlechtere Vertragskonditionen als das bisherige Stammpersonal bekam: So erhalten die ehemaligen Fremdbeschäftigten dort kein Weihnachtsgeld und weniger Urlaubstage als die Stammbeschäftigten.

Für die meisten im Rahmen der Evaluation untersuchten Unternehmen bzw. Betriebe gestaltete sich die Übernahme der ehemaligen Fremdbeschäftigten in das Stammunternehmen als unkompliziert, wenn es nur um wenige Personen ging. Einige, insbesondere größere Unternehmen berichteten jedoch davon, dass der Eingliederungsprozess mit viel administrativem Aufwand verbunden war. Der gestiegene administrative Aufwand, der sich für die Personalverwaltungen stellt, hängt dabei nicht nur damit zusammen, dass neue Arbeitsverträge abgeschlossen werden müssen (was nur ein temporärer Aufwand ist), sondern dass die Personalverwaltungen mit Blick auf die neue Mitarbeitergruppe auch Kümmererfunktionen wahrnehmen und die Beschäftigten z. B. im Rahmen von Behördengängen unterstützen (vgl. hierzu auch Kapitel 5.1.2). Dies zog auch nach sich, die Arbeit der Personalverwaltung stärker mehrsprachig zu gestalten (z. B. Arbeitsverträge mehrsprachig auszufertigen) oder einen mehrsprachigen „Kümmerer“ einzustellen. Die tarifliche Bindung mancher Unternehmen machte es auch erforderlich, die beruflichen Qualifikationen des Fremdpersonals zu bewerten, um die Beschäftigten korrekt einzugruppieren. Hierfür musste aufwendig analysiert werden, inwieweit ausländische Ausbildungszertifikate deutschen Qualifikationsstandards entsprachen, denn die Subunternehmen hatten sich mit solchen Fragen nicht beschäftigt. Die Personalabteilung wurde in mehreren der untersuchten Unternehmen umfangreich aufgestockt.

Mehrere interviewte Unternehmen kritisierten wahlweise den zu kurzen Zeitraum, der ihnen für die Organisation der Übernahme des Fremdpersonals – in einigen Fällen mehrerer hundert Menschen – zur Verfügung stand, oder die begleitende Kommunikation:

- Zwar befand sich das Gesetz bereits längere Zeit in der Diskussion und einzelne Unternehmen nahmen dies zum Anlass, ihr Unternehmen diesbezüglich zu reorganisieren bzw., wie oben beschrieben, Fremdpersonal als eigene Arbeitnehmer\*innen zu übernehmen. Bis zur Verkündung waren der genaue Wortlaut und die inhaltliche Reichweite der Novelle jedoch unklar, sodass einige Unternehmen, die noch unsicher waren, was das Gesetz von ihnen fordern und ob es für sie gelten würde, noch nicht mit der betrieblichen Umorganisation beginnen wollten – auch in Hinblick auf mögliche Konflikte mit den Subunternehmen bezüglich der Ablösesummen. Zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten der Novelle blieb den Unternehmen nur wenig Zeit. Ein interviewter Beamter einer Zollbehörde äußerte sich hierzu folgendermaßen: *„Das war für die natürlich ein Problem von Anfang Dezember bis das dann im Januar 2021 für die klar war, das muss umgestellt werden. Alleine das Personal von den Subunternehmern rüberziehen und anzumelden – das hat ja teilweise dann auch acht Wochen gedauert. [...] Wir reden hier ja von tausend Leuten und mehr.“*
- Einige Unternehmen kritisierten im Zusammenhang mit der Gesetzesnovelle die Kommunikation der Medien und der Ministerien. Ihrer Einschätzung nach wurde durch die öffentliche und sachlich unbegründete Verknüpfung von Corona und Fleischwirtschaft das Image der Branche negativ beeinflusst, was sich zudem negativ auf die Arbeitskräftegewinnung auswirke. Tatsächlich wurden der Evaluation Beispiele für die öffentliche Diskriminierung von Beschäftigten eines Unternehmens durch die Bevölkerung beschrieben, in dem Sinn, dass eine Ansteckungsgefahr mit dem Coronavirus von diesen ausginge. Die Evaluation kann die Frage jedoch nicht beantworten,

---

<sup>284</sup> Ein interviewter Beschäftigter dieser Fallstudie hierzu: *„Wenn wir da nicht ein bisschen nachgehakt hätten, wäre das nicht so gut für uns ausgegangen; dann hätten die uns jetzt in Zukunft ohne Weiteres vielleicht wieder entlassen können und hätten uns austauschen können, so wie das eigentlich üblich war, bei den anderen auch schon damals.“*

wie groß der Einfluss der Novellierung des Gesetzes hierauf war und ob das Unternehmen (oder die Branche) vorher ein positiveres Image in der Region hatte.

Inwieweit von Stammunternehmen Ablösesummen an deren Subunternehmer für die Übernahme des Fremdpersonals zu zahlen waren, hängt zum einen von der Spezialisierung der Subunternehmen (d. h., ob deren Geschäftsgrundlage entfallen war oder ob sie ihr Personal in anderen Branchen oder im Ausland weiter einsetzen konnten) und zum anderen von den konkreten vertraglichen Regelungen ab. Die Übernahme von Fremdbeschäftigten zog deshalb in einzelnen Fällen Rechtsstreitigkeiten mit dem jeweiligen Subunternehmen nach sich. Die Verhandlungsmacht war von Fall zu Fall anders verteilt.

- Der hohe Zeitdruck hat in Einzelfällen dazu geführt, dass die betreffenden Stammunternehmen die von den Werkvertragsunternehmen vorgegebenen Konditionen für den Übergang akzeptierten. So erläutert ein Geschäftsführer in seinem Fall: *„Wenn man jemanden übernimmt, braucht man eigentlich eine Abfindung für den Verleiher. Das konnten wir nicht für alle Beschäftigten, also haben wir das so geregelt, dass der weiter für uns rekrutieren kann und er macht den Service. Einem der Verleiher reichte das nicht und er verklagte uns. Das Urteil steht noch aus.“*
- Aus Sicht des Geschäftsführers eines Leiharbeitsunternehmens kam die Verhandlungsmacht der Industrieunternehmen bei der Übernahme des damaligen Fremdpersonals zum Tragen: *„Die Fleischindustrie hat das taktisch sehr schlau gemacht. Ja, die haben das Ganze schön auf die Warteschleife gesetzt und dann kurz vor Ticktack uns, ich sage mal, Discount-Übernahmegebühren angeboten, wo wir gesagt haben: Nein, das geht nicht. Aber wir hatten ja auch keinen Verhandlungsspielraum, um irgendwas anderes durchsetzen zu wollen. Dann mussten wir gezwungenermaßen das wenige Geld, was die uns angeboten haben, leider annehmen.“*<sup>285</sup>

Aufseiten der damaligen Fremdbeschäftigten führte die Ankündigung, das Personal in das Stammunternehmen zu übernehmen, nur in einzelnen Fällen und nur anfänglich zu Verunsicherung. Diese wussten nicht, was mit ihrer Beschäftigung geschehen würde und sie sorgten sich um einen potenziellen Verlust ihres Jobs. Laut dem interviewten Produktionsleiter eines untersuchten Unternehmens brach unter dem Fremdpersonal „Panik“ aus, da die ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer\*innen befürchteten, ihren Ansprechpartner zu verlieren, der sie über den Arbeitsalltag hinaus vorher betreut hatte. Um die Unsicherheit unter den Arbeitnehmer\*innen zu reduzieren, wurden Einzelgespräche geführt und man versicherte den neuen Beschäftigten, sie auch weiterhin in alltäglichen Belangen zu unterstützen. Überdies bestand unter den Fremdbeschäftigten Unsicherheit, zu welchen Konditionen sie neue Verträge erhalten würden.

Wie in Kapitel 3.3.1 beschrieben, ist die Abgrenzung des Geltungsbereichs des GSA Fleisch nicht eindeutig. Das Auftreten von Rechtsunsicherheit wurde in Interviews, z. B. mit Faire Mobilität, ebenso wie in einer Betriebsfallstudie bestätigt. Berichtet wurde z. B. von Streitfällen, inwieweit die Bereiche Versand und Logistik unter das novellierte Gesetz fallen oder inwieweit im Bereich Verpackung noch Fremdpersonal zulässig ist. In einer Fallstudie entschied sich die Geschäftsführung für eine Sicherheitsstrategie und verzichtete auf den Einsatz von Fremdpersonal auch in dem Bereich der Verpackung (Verstauen von verpacktem Fleisch in Kisten auf Paletten), in dem es unsicher über die Geltung des Gesetzes war. Das Risiko von Bußgeldern war ihm zu hoch. Darüber hinaus war unter den von der Evaluation untersuchten Betrieben auch ein Fall, in dem ein Geschäftsführer das Gesetz an einer Stelle falsch interpretierte, obgleich es im Wortlaut eindeutig war. Er nahm an, dass das

---

<sup>285</sup> Die hier beschriebene Verhandlungsmacht rührte daher, dass dem Leiharbeitsunternehmen mit der Gesetzesnovelle die Geschäftsgrundlage entzogen wurde, da es vorher hauptsächlich mit Schlachtunternehmen zusammenarbeitete – die nun von dem Verbot der Leiharbeit betroffen sind. Vor dem Hintergrund einer möglichen ökonomischen Existenzkrise akzeptierte er daher die niedrigeren Ablösesummen für die Leiharbeiter\*innen.

Gesetz für seinen größeren Handwerksbetrieb gelten würde, da er über 49 Personen beschäftigte. Das auf Basis von Werkverträgen beschäftigte Personal wurde daher von ihm zum 1. Januar 2021 übernommen. Er berücksichtigte nicht, dass Personal im Verkauf und Auszubildende nicht gezählt werden.<sup>286</sup>

### 5.1.2 Veränderungen des Aufgabenportfolios von Unternehmen

In dem Zuge, wie aufgrund der Novellierung des GSA Fleisch die Arbeitsverhältnisse von den Subunternehmen zu den Stammunternehmen wechseln mussten, war von den Unternehmen ebenfalls zu entscheiden, in welchem Umfang und von wem die bislang von den Subunternehmen erbrachten migrationsspezifischen Leistungen (vgl. Kapitel 4.3.1) übernommen werden.

Die aktive Rekrutierung von immer wieder neuem Personal in den Herkunftsländern haben bislang die wenigsten Fleischunternehmen vollständig in die eigene Hand genommen. Einzelne größere Konzerne haben begonnen, in den Herkunftsländern eigene Rekrutierungsbüros aufzubauen – allerdings teilten sie mit, dass sie auf diesem Weg zwar zunehmend, aber immer noch nicht ausreichend Personal gewinnen würden. Teils haben sie hierfür Personal übernommen, welches diese Funktion vorher bei den ehemaligen Subunternehmen ausübte und über entsprechende Erfahrungen und Netzwerke verfügt. Teils wurde hierfür neues Personal eingestellt. Alle Unternehmen nutzen weiterhin die auch bislang von ihnen gegangenen Rekrutierungswege, z. B. über die Bundesagentur für Arbeit, Anzeigen, Social Media und Mund-zu-Mund-Propaganda der Beschäftigten. Darüber hinaus hat ein Teil der Subunternehmen sich zu Personaldienstleistern weiterentwickelt und übernimmt wie zuvor größere Teile der Rekrutierung (vgl. Kapitel 5.2).

Für die Personalverwaltung i. e. S. und für die Anmeldung neuer Beschäftigter beim Einwohnermeldeamt, die Organisation von Gesundheitszeugnissen, teils auch für Leistungen, die über die Beschäftigung hinausgehen (z. B. Übersetzungen bei Arztbesuchen, Anmeldung bei der GEZ oder von Kindern in der Schule, Gegensteuern bei übermäßigem Alkoholkonsum in den Gemeinschaftswohnungen) haben die meisten Unternehmen ihre Personalbüros umfangreich und mehrsprachig aufgestockt (vgl. Kapitel 5.1.1). Der Aufwand der Personalverwaltungen mit den neuen Beschäftigten ist dabei durch die meist schwierigere Verständigung und die fehlende Vertrautheit des neuen Personals mit z. B. Anforderungen deutscher Behörden überproportional hoch. Auch hier haben einige Unternehmen Wert darauf gelegt, diese Leistungen nun selbst zu erbringen. Andere waren mit ihren bisherigen Subunternehmen zufrieden und haben die ehemaligen Subunternehmer als Dienstleister mit dieser Kümmererfunktion beauftragt. Teils erleichterten solche Dienstleistungsaufträge auch die Kompromissfindung zwischen dem Sub- und dem Stammunternehmer bei der Frage, ob oder in welcher Höhe für die Übernahme des Personals Ablösesummen an den Subunternehmer zu zahlen sind.

Die im Rahmen der Betriebsfallstudien befragten Unternehmen betonten in der Regel diese besonderen von ihnen für ihr Personal erbrachten zusätzlichen Leistungen. Wahlweise stellen sie dabei den damit verbundenen Aufwand oder die besondere Qualität und den Nutzen ihrer Leistungen für die Beschäftigten in den Vordergrund. Manche ihrer Integrationsleistungen gehen auch schon auf Angebote vor der Novellierung des GSA Fleisch zurück, z. B. Sprachkurse für Beschäftigte. Beschäftigte bestätigten in Interviews ihre Zufriedenheit damit. Einzelne Unternehmen haben sich jedoch auch dafür entschieden, in diesem Feld weniger oder andere Leistungen zu erbringen, als es zuvor ihre Subunternehmer taten. In einem Fall verzichtete das Unternehmen z. B. auf den beim Subunternehmer üblichen gratis Bustransport zwischen den Wohnungen und den Betrieben mit der Begründung, dass die anderen Angestellten schließlich auch eigenständig an- und abreisen würden,

---

<sup>286</sup> Es ist nicht klar, ob das Unternehmen noch unter die Handwerksausnahme fällt, da dem interviewten Geschäftsführer nicht transparent war, wie viele seiner Mitarbeitenden genau er dem Verkauf und den unmittelbar damit verbundenen Tätigkeiten zuordnen sollte.

teils ebenfalls über lange Pendelstrecken aus Nachbarorten mit dem eigenen Pkw. Stattdessen verhandelte es mit dem ÖPNV über zusätzliche Buslinien und mit einem Dienstleister über Leihfahräder. In einem anderen Fall, in dem das Subunternehmen neu in Deutschland Angekommene auch nachts in Empfang genommen und in die gestellten Wohnungen gebracht hatte, plädierte nun das Unternehmen dafür, dass das neue Personal seine Anreise eigenständig so organisieren könnte, dass es eben nicht nachts ankommt – eine Kümmererfunktion übernahm auch dieses Unternehmen, reduzierte sie aber auf die üblichen Dienstzeiten. Die Möglichkeiten, den Beschäftigten hier mehr Eigenverantwortung zu geben, haben sich nach Einschätzung von Interviewpartnern durch die neuen Informationstechnologien deutlich erweitert.

Die von den Subunternehmen zuvor oft gestellten Gemeinschaftsunterkünfte gingen mit der Übernahme des Personals nicht automatisch an die Stammunternehmen über. Teils hatten die Subunternehmen Interesse daran, Vermieter zu bleiben und waren zu einer Abgabe nicht bereit. Teils wollten die Unternehmen die Unterkünfte jedoch auch nicht übernehmen, z. B. da sie den eigenen oder den gesetzlichen Mindeststandards nicht entsprachen oder da sie von den Betrieben zu weit entfernt lagen und damit die Abhängigkeit vom organisierten Bustransport der ehemaligen Subunternehmer fortbestünde. Die Organisation adäquater Wohnungen war damit für mehrere Unternehmen die erste Herausforderung für die Übernahme des ehemaligen Fremdpersonals. Teils mieteten sie umfangreich Immobilien von Dritten in der Region an. Teils übernahmen sie Immobilien von Subunternehmen und renovierten sie. Mehrere Unternehmen bauten auch Wohnungen für die Beschäftigten neu. Dies geschah manchmal gegen den Widerstand der einheimischen Bevölkerung, die Vorbehalte gegen Neubauten für ausländische Beschäftigte in der Nachbarschaft hatte. Zu den neuen Aufgaben der Fleischunternehmen konnte damit also auch zählen, Bauunternehmer und Vermittler in Integrationsfragen gleichzeitig zu werden.

Das oben genannte große Unternehmen, welches sich aus dem täglichen Transport der Beschäftigten zurückzog, lehnte auch hier explizit ab, die Verantwortung für Fragen der Unterbringung zu übernehmen. Es hatte in Jahren zuvor bereits schlechte Presse gegeben, wie sein Fremdpersonal „hauste“. Damals konnte es die Verantwortung noch an den Subunternehmer abweisen. Nun aber wollte es kein Risiko eingehen, die Wohnungen des Dienstleisters von diesem zu übernehmen, da sie nicht konform mit der Arbeitsstättenverordnung schienen. Zugleich war der lokale Wohnungsmarkt sehr angespannt und ein Neubau kam nicht infrage, weil das Unternehmen schon Erfahrung hatte, wie viel Widerstand die Bevölkerung dem Bau des Betriebs entgegengebracht hatte. Das Unternehmen entschied sich also dafür, ab Ende des Jahres 2020 schrittweise immer nur jene Beschäftigten zu übernehmen, die eigenständig gemietete Wohnungen vorweisen konnten. Die erklärte Haltung der Geschäftsführung, ein Fleisch- und kein Immobilienunternehmen sein zu wollen, führte dazu, dass von mehreren hundert Beschäftigten des Subunternehmers 40 bis 60 Prozent auf die Direktanstellung verzichteten. Die anderen gingen in ihre Herkunftsländer zurück oder suchten sich in anderen Unternehmen Arbeit. Eine Führungskraft ergänzte hierzu, dass diejenigen, die eigenständig Wohnungen gemietet hatten, nun schlechter wohnten als damals beim Subunternehmen, *„aber das interessiert jetzt die Presse nicht mehr, jetzt ist das privat“*. Auch aus anderen Betriebsfallstudien wurde berichtet, dass ein kleiner Teil des ehemaligen Fremdpersonals auf eine Direktanstellung verzichtet hatte und z. B. mit dem Subunternehmen nun in den Niederlanden weiterarbeitet. Die Größenordnung von 40 bis 60 Prozent aus dem vorgenannten Fallbeispiel ist jedoch ein Einzelfall. Die Strategie dieses Unternehmens, Verantwortlichkeiten zu privatisieren bzw. an seine Beschäftigten zu delegieren, war innerhalb der Fallstudien nicht typisch. Dennoch veranschaulicht der Fall, dass in bestimmten Konstellationen Teile des Fremdpersonals die beim Subunternehmer geltenden Gesamtkonditionen (Arbeitsbedingungen, Lohn, Wohnen, Transport und ggf. noch andere migrationsbedingte Leistungen) insgesamt positiver bewerteten als die beim Stammunternehmen. Das Fallbeispiel zeigt zugleich, dass das Unternehmen temporär aufgrund des Personaleinbruchs große Probleme hatte, die Produktionsmengen einzuhalten, die es Kunden vertraglich garantiert hatte. Sich der Verantwortlichkeit für migrationspezifische Leistungen

vollständig zu entledigen, funktioniert nur, insofern die Beschäftigten dann nicht das Unternehmen wechseln. Ob sich solche Unternehmensstrategien durchsetzen, ist folglich ungewiss.

In Kapitel 4.3.1 wurde beschrieben, dass die Abhängigkeit der Beschäftigten von den Subunternehmen dadurch erhöht wurde, dass diese die migrationsspezifischen Leistungen als Gesamtpaket erbrachten. Die Fallstudien geben keinen Hinweis darauf, dass dies in gleicher Weise gilt, wenn diese Leistungen nun von den Stammunternehmen erbracht werden. Der große Unterschied ist hierbei, dass die Konditionen für diese Leistungen nun viel transparenter sind und sich die Stammunternehmen stärker an gesetzliche Regelungen halten – z. B. den Kündigungsschutz auch bei Werkwohnungen.

Über diese Frage hinaus haben sich mit der Integration von Fremdpersonal aus Werkverträgen (weniger bei der Arbeitnehmerüberlassung) auch die Aufgaben der Unternehmen in der Produktion verändert. Einzelne Betriebsleiter beschrieben ihre neuen Aufgaben darin, dass sie das neue Personal teils erst kennenlernen und ihre Kompetenzen einschätzen lernen mussten, um es angemessen einsetzen zu können. Dies war nicht in jedem Betrieb der Fall, teils gaben Betriebsleiter auch an, dass sie das Fremdpersonal über die jahrelange Zusammenarbeit gut kannten, auch wenn sie formal nicht deren Vorgesetzte gewesen waren. Die Übernahme von erweiterten Verantwortlichkeiten für die neuen Beschäftigten war dabei keineswegs immer auch im Interesse des bisherigen Stammpersonals. Eine Fachkraft für Arbeitsschutz klagte explizit, dass ihr die Arbeit nach der Integration des Fremdpersonals keinen Spaß mehr machte. Während sie bis zum Jahr 2021 detaillierte Arbeitsschutzkonzepte für die (wenigen) Stammbeschäftigten entwickeln und umsetzen konnte, war sie anschließend vor allem damit beschäftigt, die Grundlagen des Arbeitsschutzes an Kolleginnen und Kollegen zu vermitteln, mit denen sie sich kaum verständigen konnte. Dieses Beispiel zeigt, dass die Integration des Fremdpersonals auch Veränderungen für die Stammbeschäftigten mit sich bringen kann, die seitens der Leitungsebene entsprechend organisiert sein wollen.

### 5.1.3 Rolle des ehemaligen Führungspersonals der Werkvertragsunternehmen

War das Fremdpersonal vor der Übernahme im Wege der Arbeitnehmerüberlassung beschäftigt, so wurde es vor der Novellierung des GSA Fleisch durch das Personal des jeweiligen Stammbetriebs bzw. -unternehmens angeleitet. Die Frage, welche Rolle ehemaliges Führungspersonal nach der Gesetzesnovelle einnahm, stellt sich für diese Gruppe des Fremdpersonals daher nicht.

Bezüglich der Rollen des ehemaligen Führungspersonals unter den Werkvertragsarbeiter\*innen nach der Gesetzesnovelle lassen sich auf Basis der Fallstudien und Stakeholderinterviews folgende Konstellationen beobachten:

- Für die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Betriebe bzw. Unternehmen ist festzustellen, dass das ehemalige Führungspersonal im Zuge der Gesetzesnovelle in das Stammunternehmen bzw. den Stammbetrieb übernommen und dort auf der gleichen Position eingesetzt wurde. Bei diesen untersuchten Betrieben bzw. Unternehmen erfolgte die Übernahme der Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter vor dem Hintergrund, dass zwischen ihnen und den ehemaligen Werkvertragsarbeiter\*innen ein weitgehend konfliktfreies Verhältnis und daher kein Grund bestand, sich von ihnen zu trennen.<sup>287</sup> Beschäftigte, die außerhalb von Fallstudien interviewt wurden, schilderten häufig, dass die vollständige Übernahme des Führungspersonals die gängigste Praxis war.

---

<sup>287</sup> Im Rahmen einer Fallstudie legte ein interviewter Arbeitsschutzbeauftragter dar, dass Konfliktpotenzial bei den ehemaligen Vorarbeitern des Werkvertragsunternehmens sich vor allem in der mangelnden Einhaltung der hohen Anforderungen im Arbeitsschutz zeigt. So würden Vorarbeiter Probleme damit haben, diese Regelungen zu akzeptieren, und eher eine Haltung transportieren, dass man „das doch immer so gemacht [habe], es sei doch noch nie was passiert oder das sei zu aufwendig.“ Das Stammunternehmen bzw. der Arbeitsschutzbeauftragte geht dabei den Weg, die Vorarbeiter regelmäßig an die Arbeitsschutzregelungen zu erinnern und bei wiederholten Verstößen auch abzumahnern. Auch wenn dies zu Konflikten am Arbeitsplatz führt, so zeigen diese Maßnahmen laut dem interviewten Arbeitsschutzbeauftragten Wirkung.

- In wenigen Betrieben bzw. Unternehmen stiegen einige der übernommenen Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter noch weiter auf (z. B. zum Abteilungsleiter oder zur Abteilungsleiterin). Nur bei einem Fall ist bekannt, dass Vorarbeiter nicht positionsgetreu übernommen, sondern auf niedrigeren Positionen eingesetzt wurden, ohne dass aus dem Interview hervorgeht, inwieweit bzw. aus welchen Gründen die Vorarbeiter nicht positionsadäquat übernommen wurden.
- Aus einzelnen Fallstudien geht hervor, dass das ehemalige Führungspersonal von Werkvertragsunternehmen nun andere Funktionen im Stammunternehmen (z. B. im Bereich Dolmetschen oder Personalrekrutierung) übernimmt. Im Rahmen von Stakeholderinterviews wurde ergänzt, dass sich bei zahlreichen insbesondere mehrsprachigen Vorarbeiterinnen und Vorarbeitern ihr Aufgabenkreis im Stammunternehmen insoweit erweiterte, als sie als „Integrationsbeauftragte“ für das ehemalige Fremdpersonal bzw. generell für nicht deutschsprachiges Personal fungieren sollten. Ihre Aufgaben sollten – neben ihren operativen Tätigkeiten im Kernbereich – darin bestehen, als (sprachlicher) Mittler zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten zu fungieren sowie auch Integrationshilfe außerhalb des Arbeitskontextes z. B. in Form der Begleitung bei Behördengängen oder der Organisation von Arztbesuchen zu leisten.
- Selten kam es vor, dass in Unternehmen bzw. Betrieben Teile des ehemaligen Führungspersonals aus den Werkvertragsunternehmen nicht übernommen wurden. Die Entscheidung gegen die Einstellung einzelner Personen erfolgte vor dem Hintergrund eines belasteten Verhältnisses zu den Beschäftigten – sei es, weil das ehemalige Fremdpersonal dies der Geschäftsführung des Stammunternehmens berichtete oder weil es in der Vergangenheit von Angehörigen des Stammpersonals beobachtet wurde.<sup>288</sup> Aus einigen Fallstudien geht dabei hervor, dass der Zeitpunkt, wann man sich von Teilen des ehemaligen Führungspersonals der Werkvertragsarbeitnehmer\*innen trennte, variierte – teilweise geschah dies bereits vor der Novellierung des GSA Fleisch, in einigen Fällen erst nach der Übernahme des Fremdpersonals (wenn dieses bereits vor der Gesetzesnovelle übernommen wurde) bzw. nach der Novellierung des GSA Fleisch.<sup>289</sup> Auch unabhängig von Betriebsfallstudien bestätigten Interviews mit Beschäftigten die Praxis, dass unliebsames Führungspersonal während der (anlässlich der Übernahme ins Stammunternehmen vereinbarten) Probezeiten entlassen wurde.

Inwieweit die Übernahme des Führungspersonals des Subunternehmens in das Stammunternehmen problematisch ist, kann anhand der Daten der Evaluation nicht verallgemeinernd beurteilt werden. Dies hängt zum einen davon ab, wie stark die betreffenden Personen einen negativen Einfluss auf die anderen Beschäftigten hatten. Zum anderen hängt es davon ab, wie stark das Stammunternehmen

---

<sup>288</sup> Auch einige der unabhängig interviewten Beschäftigten berichteten, dass besonders konfliktauslösende Vorarbeiter der ehemaligen Subunternehmen nicht übernommen wurden.

Der Abteilungsleiter eines Unternehmens berichtet diesbezüglich: „Der Werkvertrag, den wir hier gehabt haben und mit den Führungskräften des Werkvertrages, war es teilweise auch so, dass wir die Führungskräfte ausgetauscht haben. Weil ich da gesagt habe: Der Umgang gefällt mir nicht, den möchte ich nicht. Also das [...] wie gesagt, ich bin ein bisschen sozialer eingestellt auch mit dem Umgang der Mitarbeiter selber. Dann habe ich hier oben gesessen und habe gesagt: Ich möchte es nicht. Es obliegt ja dann denen, ob sie die austauschen, aber letztendlich haben die dann meinem Anliegen gefolgt und haben dann die Führungskräfte ausgetauscht. Und nach dem Austausch hat das dann wirklich gut funktioniert.“

Der Betriebsratsvorsitzende eines anderen Unternehmens schilderte, dass das Stammunternehmen zwei Vorarbeiter nicht übernommen habe, weil diese „verbal die Leute sehr angeraunt haben“ und sehr einschüchternd auf die Werkvertragsarbeitnehmer\*innen gewirkt hätten. Die Geschäftsführung kommunizierte gegenüber dem Inhaber des Subunternehmens, dass das Verhalten dieser Führungspersonen nicht zur Unternehmenskultur passe und die Vorarbeiter daher nicht übernommen würden. Auch soll es außerhalb des Arbeitskontexts laut dem Betriebsratsvorsitzenden physische Auseinandersetzungen zwischen Beschäftigten und Vorarbeitern gegeben haben, jedoch gab es hierfür keine Beweise. Auf Nachfrage des Betriebsratsvorsitzenden bei den Beschäftigten verneinten diese, dass es solche Vorfälle gegeben hätte.

<sup>289</sup> Ein Geschäftsführer berichtete, erst nach der Übernahme der Werkvertragsarbeitnehmer\*innen im Jahr 2019 in das Stammunternehmen erfahren zu haben, dass es unter den ehemaligen Vorarbeitern des Subunternehmens zahlreiche Fälle von Korruption gab: So ließen sich Vorarbeiter dafür bezahlen, dass sie in unteren Gehaltsstufen eingruppierten Beschäftigten besser entlohnte Stellen anboten. Erst als diese Praxis aufgedeckt wurde – die Vorarbeiter waren zu diesem Zeitpunkt bereits im Stammunternehmen beschäftigt – wurden diese zum Großteil nachträglich entlassen und neues Führungspersonal aus dem Kreis der Beschäftigten rekrutiert.



eine andere Unternehmenskultur haben möchte und durch eine entsprechende Leitung des übernommenen (Führungs-)Personals gestaltet.

- Nach Einschätzungen einiger interviewter arbeitnehmer\*innennaher Stakeholder (z. B. DGB, NGG) wurden bei vielen Unternehmen, die Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter aus Subunternehmen übernahmen, soziale Machtverhältnisse konserviert. So seien häufig die Personen geblieben, die auf die Beschäftigten eine eher einschüchternde Wirkung aufwiesen. Für viele ehemalige Fremdbeschäftigte bestünden nach wie vor Abhängigkeitsbeziehungen zu diesen, da sie als die einzigen Ansprechpersonen für das ehemalige Fremdpersonal fungierten. Der Evaluation zeigte sich bei den Fallstudien jedoch nur in einem Fall eine entsprechende Konstellation. Hier führte die Übernahme des Führungspersonals aus Sicht eines interviewten Beschäftigten zur Kontinuität einer Arbeitsatmosphäre, die von Einschüchterung und Zurückhaltung bezüglich der Kommunikation über Missstände geprägt ist.<sup>290</sup> Aus Sicht des interviewten Beschäftigten und eines örtlichen Funktionärs der NGG mit zahlreichen Kontakten zu ehemaligen und aktuellen Beschäftigten dieses Unternehmens sowie zu ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer\*innen diene die Übernahme der einstigen Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter zudem dazu, eine Integration des ehemaligen Fremdpersonals in die Stammebelegschaft zu verhindern, sodass innerhalb des Betriebs weiterhin weitgehend segregiert gearbeitet wird.
- Dem stehen Fallstudien entgegen, in denen Beschäftigte (und die Geschäftsführungen) die Übernahme der Vorgesetzten völlig unproblematisch fanden, weil man gut miteinander umging.
- In anderen Fallstudien beschrieben Geschäftsführungen oder Arbeitsschutzbeauftragte, dass sie Arbeit investiert hatten, bis auch die neuen Vorarbeiter die Standards des Stammunternehmens lebten. Teilweise hatte das Unternehmen mit Abmahnungen und Kündigungen arbeiten müssen. Letztlich sei der Teil der früheren Vorarbeiter geblieben, der für die Beschäftigten und das Unternehmen gut sei.

#### 5.1.4 Verstöße gegen das Verbot der Fremdbeschäftigung und die Inhaberregelung

Rechtsverstöße gegen das Gesetz aus Unwissen oder aufgrund von Rechtsunsicherheit konnte die Evaluation in den Betriebsfallstudien nicht feststellen. Wie in Kapitel 5.1.3 beschrieben wussten nahezu alle Betriebe,<sup>291</sup> die im Rahmen der Evaluation interviewt wurden, dass die Novellierung des GSA Fleisch grundsätzlich für sie gilt.<sup>292</sup> Die rechtlichen Überlegungen in Kapitel 3.3.1 bzw. die nicht eindeutige Abgrenzung des Geltungsbereichs hat sich nicht in praktischen Problemen für die interviewten Unternehmen manifestiert – unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sie sich im Zweifelsfall eher den Regelungen des Gesetzes beugten als ein Bußgeld zu riskieren. Kein Unternehmen wurde interviewt, das de jure in der Fleischwirtschaft tätig war, sich selbst aber zu einem anderen Wirtschaftszweig zählte. Dies gilt auch für Fleischbetriebe, die Tochterunternehmen des Einzelhandels sind. Neben den theoretischen Überlegungen in Kapitel 3.3.1 machten allerdings auch arbeitnehmer\*innennahe Stakeholder (NGG, DGB, KDA Nordkirche, Arbeit und Leben NRW) die Erfahrung, dass Unternehmen über das Überwiegensprinzip sich bewusst nicht zur Fleischwirtschaft

<sup>290</sup> So beschreibt der Beschäftigte die Atmosphäre am Arbeitsplatz mit Blick auf die Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter folgendermaßen: „Ich sag mal, kommt der Chef in die Bude, dann gucken sie hoch, dann geben sie nochmal extra Gas oder die versuchen sogar, den Kollegen die Sachen aus den Händen zu reißen ‚Guck mal, ich bin sehr arbeitswütig und arbeitswillig; ich bin der Fleißigste von allen.“ Auch laut dem interviewten Gewerkschaftsfunktionär scheint unter den Beschäftigten dieses Unternehmens ein hohes Maß an Angst vor negativen Konsequenzen seitens der Vorarbeiter und auch der Geschäftsführung des Unternehmens vorzuherrschen. Zwar wandten sich einige Beschäftigte an die örtliche NGG-Vertretung, aus Sorge vor einem möglichen Arbeitsplatzverlust wurden die gemeldeten Angelegenheiten von den betroffenen Beschäftigten jedoch nicht weiter verfolgt. Die wenigen Beschäftigten, die im Austausch mit der NGG blieben, taten dies unter größter Geheimhaltung (indem sie mit der NGG mittels einer E-Mail eines Online-Shops oder mit einem Prepaid-Handy und einer Mobilfunknummer mit polnischer Vorwahl kommunizierten).

<sup>291</sup> Ausnahmen bestanden lediglich für Handwerksunternehmen, die weit unter 50 Beschäftigte hatten und somit sowieso nicht von der Inhaberregelung oder dem Verbot von Fremdpersonal betroffen sind.

<sup>292</sup> Einige mittelständische Verarbeitungsunternehmen wussten allerdings nicht, dass eine Leiharbeitsausnahme für das Handwerk existiert. Sie hielten die Regelungen somit für strenger, als sie faktisch sind.

zählen: So würden einige Unternehmen komplementäre Tätigkeiten des Kernbereichs<sup>293</sup> wegdefinieren, um so bewusst nicht in die Fleischwirtschaft und somit unter das GSA Fleisch zu fallen.

Dass im Rahmen der Evaluation keines dieser Unternehmen identifiziert werden konnte, kann dabei auf zwei Gründe zurückzuführen sein:

- 1) Unternehmen, die sich bewusst nicht zur Fleischwirtschaft zählen, könnten ihre Betriebe nicht unter dem Wirtschaftszweig „10.1“ der WZ 2008 gemeldet haben, sondern bei einem beliebigen anderen Wirtschaftszweig. Im Rahmen der Fallstudienakquise wurden nur Adressen von Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs gekauft – insofern kann die Grundgesamtheit nicht die Stichprobe abdecken.<sup>294</sup>
- 2) Es ist stark davon auszugehen, dass Unternehmen, die diese Möglichkeit der Gesetzesumgehung nutzen, kaum Interesse haben dürften, an der Evaluation teilzunehmen.

### **Verstöße gegen das Verbot von Fremdbeschäftigung**

Es sind in Relation zur Zahl der Unternehmen nur wenige Verstöße gegen das Verbot von Fremdbeschäftigung zu verzeichnen: Sowohl DGB als auch NGG beschrieben zum Zeitpunkt der geführten Interviews, dass ihnen keine Verstöße gegen das Verbot von Fremdbeschäftigung bekannt seien. Die NGG erläuterte, dass sie aus Gesprächen mit Betriebsräten erfahren habe, dass der Einsatz von Fremdpersonal im Kernbereich kaum noch möglich sei, da potenzielle Verstöße hoch kriminell wären. Die Interviewpartnerinnen und -partner von Faire Mobilität führten aus, dass sie lediglich zu Beginn der gesetzlichen Neuregelungen von dem Einsatz von Fremdpersonal gehört hätten.<sup>295</sup> Derzeitig verhalte es sich so, dass insbesondere bei den großen Hauptschlachthöfen kein Subunternehmen mehr im Kernbereich tätig sei, auch weil dies zu schnell publik werden würde.

Es äußerten Beratungsstellen und Gewerkschaften die Vermutung, dass Betriebe versuchen könnten, möglichst viele Bereiche nicht zum „Kernbereich“ zu zählen, um (neben der Nutzung des Überwiegungsprinzips, vgl. oben) dort weiter Fremdpersonal nutzen zu können. Es wurden im Rahmen der Evaluation jedoch keine Neuzuschneide von Unternehmen festgestellt, die mutmaßlich auf eine solche Umgehung des GSA Fleisch zielen könnten. Dadurch reduziert sich die Möglichkeit, Fremdpersonal im Kernbereich einzusetzen, sodass nur noch Fremdpersonal in anderen (legalen) Bereichen (z. B. Reinigung, Kartontage, Logistik) eingesetzt wird. In einigen Betrieben zeigte sich dabei Rechtsunsicherheit als Problem. Es gab in wenigen Fällen Fehlinterpretationen oder Unkenntnis des rechtlichen Rahmens (z. B. wenn der Werkvertrag für die Reinigung gekündigt wird aufgrund von Unkenntnis, ob dieser noch erlaubt sei).

Wurde von den interviewten Hauptzollämtern von Rechtsverstößen durch Einsatz von Fremdpersonal berichtet, stellten diese eher Einzelfälle dar: So versuchten z. B. einzelne Unternehmen der Dönerfleischproduktion mit weniger als 50 Beschäftigten, sich zwecks weiterer Nutzung von Fremdpersonal als Handwerksunternehmen darzustellen, indem sie gefälschte Meisterbriefe vorlegten.

---

<sup>293</sup> In dem Kontext wurden folgende Tätigkeiten beispielhaft genannt: das Steuern einer Anlage, die tägliche Reinigung, die Anleitung und Einarbeitung des Personals über Dienstleister.

<sup>294</sup> Um diese Problematik zu umgehen, hätte man alle Unternehmen gleich welcher Branche anfragen müssen – was im Rahmen der Evaluation ein unmögliches Unterfangen dargestellt hätte. Zudem bleibt es auch dann höchst unwahrscheinlich, dass Unternehmen von sich aus erzählen, dass sie Möglichkeiten der Gesetzesumgehung nutzen (vgl. hierzu auch Punkt 2 oben).

<sup>295</sup> Sie schilderten einen Einzelfall im Kreis Gütersloh, wo Mitarbeitende eines Subunternehmers in eine Betriebstätte eines Stammunternehmens gingen. In dem Kontext verwies Faire Mobilität darauf, dass es sein könnte, dass den Personen zu dem Zeitpunkt (noch) nicht klar war, dass sie gegen ein Gesetz verstoßen. Nachdem Faire Mobilität diese dem Zoll meldete, haben sie später mitbekommen, dass die entsprechenden Personen Arbeitsverträge direkt beim Stammunternehmen erhielten.

Zudem hatte ein Zollbeamter in einem Fall die Vermutung, dass Personen über ein Werkvertragsverhältnis verbotenerweise Tätigkeiten im Kernbereich der Fleischwirtschaft ausführen, obgleich sie offiziell einen Werkvertrag für einen formal erlaubten Bereich (technische Wartung) hatten. Den betroffenen Personen fehlte dafür die Qualifikation: *„Jetzt [ein Jahr nach dem Verdacht] treffe ich die wieder an und die sind jetzt aber als Fleischer tätig. Also muss ich ja davon ausgehen, dass sie im letzten Jahr auch als Fleischer tätig waren, aber ich kann es nicht nachweisen. Aber es wäre auf jeden Fall eine Ordnungswidrigkeit, weil die auch keine technische Ausbildung haben. Also muss ich Vernehmungen machen. Also die Verstöße sind schon da, aber [meine Kontrolle] hat ja schon eine Wirkung gehabt, weil die gemerkt haben, dass die Prüfdichte erhöht wird. Die Gefahr darüber aufgedeckt zu werden, hat sich erhöht und dann haben sie sich überlegt: Bei einer Mindeststrafe von 30.000 Euro lohnt sich das dann auch nicht, dann stellen wir sie lieber doch direkt an.“*

Die amtlichen Daten der Generalzolldirektion (GZD) zeigen, dass Verstöße gegen das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes vor allem in der fehlenden oder nicht rechtzeitigen Anzeige von Leiharbeit<sup>296</sup> gegenüber dem Zoll zu finden sind: Die entsprechenden Verstöße traten vermehrt 2021 auf – und somit kurz nach Einführung der gesetzlichen Neuregelungen.<sup>297</sup> Der gänzlich verbotene Einsatz von Fremdpersonal im Kernbereich wurde 2021 bei 14 und 2022 bei zwölf Stammunternehmen festgestellt. Für 2023 wurden bislang vier Verstöße identifiziert (vgl. Tabelle 17). Weitaus häufiger waren festgestellte Verstöße gegen die (korrekte) Erfassung von Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten, worauf im Exkurs des Kapitels 6.3.1.1 eingegangen wird.

**Tabelle 17** Festgestellte Verstöße gegen das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes in den Jahren 2021 bis 2023

Jahr	Art des Verstoßes			
	Einsatz von Fremdpersonal der Stammunternehmen	Einsatz von Solo-Selbstständigen	Keine (rechtzeitige), falsche oder unvollständige Anzeige von Leiharbeit	Verbotenes Tätigwerdenlassen und Überlassen von Fremdpersonal durch Subunternehmen
2021	14	3	46	0
2022	12	0	22	2
2023 <sup>298</sup>	4	0	1	0

Quelle: Sonderauswertung GZD, 2023

In einigen wenigen der untersuchten Betriebe wurde auch außerhalb des Kernbereichs nicht mehr mit Fremdpersonal gearbeitet, da die Angst vor potenziellen Verstößen zu groß sei. Ein Fleischverarbeitungsunternehmen äußerte z. B., dass es auch in seinem Bereich der Bäckerei keine Leiharbeiter\*innen mehr tätig lassen werde, da die Backwarenabteilung in der gleichen Produktionshalle wie die Fleischverarbeitung sei. Und ein interviewtes Leiharbeitsunternehmen erklärte, auch außerhalb des Kernbereichs keine Beschäftigten mehr in die Fleischwirtschaft zu überlassen: *„100 % unserer Kunden [...] haben sich dagegen ausgesprochen, weil denen die zuständigen Regulierungsbehörden zu verstehen gegeben haben: allein der Verdacht, dass sie Leiharbeit oder Werkverträge hier durchführen, die eventuell unzulässig sind, allein der Verdacht*

<sup>296</sup> Im Rahmen der Novellierung des GSA Fleisch sind Inhaberinnen und Inhaber, welche die Leiharbeitsausnahme in der Verarbeitung nutzen, dazu verpflichtet, vor Beginn des Einsatzes von Leiharbeiter\*innen diesen dem zuständigen Hauptzollamt zu melden. Weiterhin müssen Änderungen des Einsatzes und die Beendigung des Einsatzes gemeldet werden.

<sup>297</sup> Seitens der BA wurde zudem berichtet, dass (Stand: Juli 2022) trotz der erheblichen Anzahl an Anzeigen in keinem Fall eine Überschreitung der Überlassungshöchstdauer von vier Monaten identifiziert wurde.

<sup>298</sup> Für das Jahr 2023 werden nur die Verstöße für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. April 2023 abgebildet.

*würde denen reichen, vorerst den Standort zu schließen, um alles dann auf links zu drehen und zu prüfen. Und dann könnte man weitermachen. Aber keiner der Standortverantwortlichen, der Geschäftsführer, wollte das riskieren, dass sein Standort geschlossen wird. Weil ein Tag, so einen Standort zu schließen, mit enormen Kosten verbunden sind (..) Sie müssen sich das auch so vorstellen: Die Tiere kommen da an, und wenn man dann, wenn der Laden jetzt nicht den normalen Ablauf hat, mit Schlachthof, Zerlegen, dann quillt es aus allen Löchern hoch. Plus wir haben so immense Kosten und dagegen haben sie gar keinen Outcome. Und ich kann auch die Standortverantwortlichen da verstehen.“*

### **Verstöße gegen die Inhaberregelung**

Die amtlichen Daten der GZD zeigen, dass bislang keine Verstöße gegen die Inhaberregelung vorliegen – entsprechend wird an dieser Stelle auf eine tabellarische Abbildung verzichtet. Zu Beginn der Novellierung war allerdings nicht immer eindeutig, was als Verstoß zu gelten hat: Ein Hauptzollamt berichtete aus der Anfangszeit von einem Fall, in welchem die Kuttelei in der Betriebsstätte eines anderen Inhabers war, was das Hauptzollamt damals als Ordnungswidrigkeit interpretierte. Erst die GZD entschied im Einzelfall, dass dies nicht weiter zu verfolgen sei, später setzte sich diese Rechtsauffassung durch.

## 5.2 Veränderungen der Werkvertragsunternehmen

Die Vorschrift des § 6a GSA Fleisch bildet den Kern des GSA Fleisch 2021. Die Norm schränkt den Einsatz von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft mit Ausnahme des Fleischerhandwerks iSd § 2 II GSA Fleisch erheblich ein.<sup>299</sup> Sie beinhaltet ein „Direktanstellungsgebot“, d. h. die Verpflichtung von Unternehmen der Fleischwirtschaft, nur noch eigene Arbeitnehmer\*innen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung sowie der Fleischverarbeitung einzusetzen.<sup>300</sup> Der Inhaber des Unternehmens darf diese Tätigkeiten nicht mehr im Rahmen von Werkverträgen an Nachunternehmer gemäß § 631 BGB und auch nicht mehr an sogenannte „Solo-Selbstständige“ vergeben. Damit soll dem bisherigen missbräuchlichen Einsatz von Werkverträgen in der Fleischindustrie entgegengewirkt und eine grundlegende Verbesserung der Situation bei der Durchsetzung von Arbeitnehmer\*innenrechten in der Fleischwirtschaft sowie beim Schutz der öffentlichen Gesundheit erzielt werden.<sup>301</sup> In diesem Kapitel wird untersucht, welchen organisationalen Einfluss das Verbot des Einsatzes von Werkvertragsunternehmen im Kernbereich der Fleischwirtschaft auf die Subunternehmen hat, die von der Regelung betroffen sind.

Aus den qualitativen Interviews zeigt sich, dass die ehemaligen Werkvertragsunternehmen seit der Gesetzesnovelle in unterschiedlichen Rollen in Erscheinung treten. Die quantitativen Daten der BGN zeigen, dass nach 2021 weiterhin Unternehmen als „branchentypische Dienstleister“ tätig sind, wobei die Daten einen deutlichen Rückgang der Subunternehmen zeigen (vgl. auch Kapitel 5.1.1). Bei den BGN-Daten sind allerdings zwei statistische Unschärfen zu berücksichtigen:

- 1) Die BGN-Daten liefern keine Informationen darüber, wo die „branchentypischen Dienstleister“ noch tätig sind; speziell, ob sie Tätigkeiten außerhalb des Kernbereichs der Fleischwirtschaft übernehmen (z. B. Reinigung, Lager, Logistik).
- 2) Zudem könnte es sich um Unternehmen handeln, die inzwischen einer anderen Branche außerhalb der Fleischerwirtschaft zuzuordnen sind, die jedoch in der BGN-Statistik bislang nicht bereinigt wurden.

<sup>299</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 34.

<sup>300</sup> Däubler, 2021: S. 88.

<sup>301</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 25.

In den Fallstudien und Stakeholderinterviews wurde nicht bestätigt, dass Werkvertragsunternehmen in Deutschland weiterhin im Kernbereich „on-site“ tätig sind. Hier wurden insbesondere Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter von Werkvertragsunternehmen in Führungspositionen der Produktionsaufsicht übernommen, wodurch sie zur zentralen Kommunikationsstelle zwischen Geschäftsführung und Belegschaft werden. Damit beschäftigt sich das Kapitel 5.1 ausführlich.

Die Spannweite alter und neuer Geschäftsfelder in Deutschland der ehemals im Kernbereich der Fleischwirtschaft tätigen Subunternehmer ist aus den qualitativen Daten ablesbar. Der Großteil der interviewten Vertreterinnen und Vertreter aus Betrieben gibt an, dass sich die Werkvertragsunternehmen auflösten. Bei einem Teil der Betriebe aus den Fallstudien haben sich die ehemaligen Werkvertragsunternehmen mit einem Paket an anderen Dienstleistungen neu aufgestellt.

Zu den alten und neuen Tätigkeiten von ehemaligen Werkvertragsunternehmen zählen demnach (wie in Kapitel 5.1.2 und 5.1.3 beschrieben) hauptsächlich die Rekrutierung von Personal im Ausland, Integrationsdienste wie Begleitung von Personal zu Behörden, Dolmetschertätigkeiten, Vermietung von Wohnungen für Personal sowie der Transport zum Arbeitsplatz, Reinigung von Produktionsmaschinen, Werkverträge im Kernbereich der Fleischwirtschaft in anderen Ländern (z. B. Niederlande) und Werkverträge für andere Branchen (teils auch in der Nahrungsmittelbranche).

Es gibt keine qualitativen Hinweise darauf, dass die in der BGN-Statistik noch gezählten Werkvertragsunternehmen in relevanter Zahl weiterhin im Kernbereich (illegal oder im Handwerk) tätig wären. Außerdem geht aus den qualitativen Daten nicht hervor, dass Stammunternehmen Produktionsbereiche gezielt so umstrukturiert hätten, dass sie weiterhin mit Werkvertragsunternehmen arbeiten können. Für eine Fortführung der Zusammenarbeit strukturiert sich vielmehr ein Teil der Werkvertragsunternehmen um, um weiterhin mit dem Stammbetrieb zusammenarbeiten zu können.

Vor allem vonseiten der befragten Beratungsstellen und Gewerkschaften wurde auf bestehende Missstände nach der Gesetzesnovelle aufmerksam gemacht, die sich vor allem auf die Rekrutierung von Personal im Ausland beziehen. In Interviews mit Beratungsstellen, aber auch in Betriebsfallstudien wurde deutlich, dass den Betrieben häufig selbst die Strukturen und Kapazitäten fehlen, potenzielle Beschäftigte in den Herkunftsländern direkt anzusprechen und zu rekrutieren.<sup>302</sup> Nur wenige befragte Großunternehmen haben eigene Rekrutierungsstrukturen im Ausland aufgebaut und unterhalten dort Büros.

Mit Blick auf die Rekrutierung von Personal aus dem Ausland<sup>303</sup> bestätigt die polnische Arbeitsschutzbehörde, dass es hier Gesetzesüberschreitungen vonseiten ehemaliger Subunternehmer gibt, die nun als rekrutierende Organisationen arbeiten. Diese müssen sich u. a. in Polen und Bulgarien registrieren und haben sich an landesrechtliche Regularien zu halten, u. a. zu den Informationen, die sie rekrutierten Arbeitnehmer\*innen zu ihrer Tätigkeit vermitteln müssen. Während die bulgarische Arbeitsschutzbehörde seit der Novellierung des GSA Fleisch keine Beschwerden über Verstöße erhalten hat, schildert die polnische Arbeitsschutzbehörde, dass eine

---

<sup>302</sup> Vor allem größere Unternehmen übernehmen nun die Handlungsbereiche, die zuvor von den Subunternehmen übernommen wurden, einschließlich Dolmetschen, Unterbringung, Transport und Integration der ausländischen Beschäftigten selbst (vgl. Kapitel 5.1.1 und 5.1.2). So bieten befragte Großunternehmen auf ihren Seiten Anmeldeunterlagen auf Rumänisch an. Wie in Interviews deutlich wurde, rekrutieren auch diese großen Unternehmen mehrheitlich weiter über Subunternehmen vor Ort. So hat eines der befragten Unternehmen zwar einen eigenen Personalservice in Rumänien, dieser kann jedoch nicht den Gesamtbedarf decken.

<sup>303</sup> Die Rekrutierung findet zu großen Anteilen über die ehemaligen Subunternehmen in den Heimatländern statt. Manchmal sind die Firmen transparent und namentlich bekannt, viele nutzen jedoch Social-Media-Formate wie Facebook-Gruppen, in denen lediglich eine Kontaktperson mit zugehörigem WhatsApp-Namen steht. Ein Gewerkschaftsvertreter schätzte, dass circa 75 Prozent der Rekrutierung weiterhin durch ehemalige Werkvertragsunternehmen erfolgt.

Minderheit von rekrutierenden Organisationen Verstöße begeht. Diese Verstöße beziehen sich vor allem auf eine falsche oder unzureichende Informationsvermittlung an rekrutierte Beschäftigte.<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> Einige Befragte gaben an, dass die Personen zum Zeitpunkt der Anwerbung über Recruiter im Ausland manchmal gar nicht wissen, für welche Branche sie später tätig sein werden. Sie wissen nur, dass sich um alles gekümmert wird (Fahrt, Unterkunft etc.). Häufig wird im Vorfeld auch gesagt, dass die Personen bei Amazon arbeiten werden. Seitens der NGG wird zudem erwähnt, dass ein Werkvertragsunternehmen, das auch ein Tochterunternehmen für Arbeitnehmerüberlassung hatte, vor allem auf sozialen Medien in Polen rekrutierte. Nicht immer wurde dabei erwähnt, dass der Arbeitsort die Fleischwirtschaft sei – oft hieß es, das Unternehmen suche Personal für die Kommissionierung.

## 6. Wirkungen der Novellierung

Nachfolgend werden Wirkungen der Novellierung des GSA Fleisch auf die Transparenz, die Rechtsdurchsetzung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen beschrieben. Diese werden bundeslandübergreifend dargestellt, da diesbezüglich keine für die Evaluation wesentlichen Länderunterschiede gefunden wurden. Wo die Fallstudien der Evaluation nicht alle Länder abgedeckt haben, zeigten auch die Interviews mit Stakeholdern keine für die Fragestellungen wesentlichen Unterschiede.<sup>305</sup> Zwar sind die Aufsichtsbehörden zum Teil zwischen den Ländern anders organisiert und die Kontrolldichte variierte in bestimmten Jahren deutlich. Es fand sich jedoch kein Hinweis, dass deshalb der gesetzliche Handlungsbedarf in der Fleischindustrie je nach Land unterschiedlich hoch gewesen wäre. Die Betriebsfallstudien in Summe zeigten bezüglich des ursprünglichen Handlungsbedarfs und der Wirkungen eine Vielfalt, auf die wir nachfolgend eingehen. Diese zum Teil unterschiedlichen Praktiken von Betrieben der Fleischwirtschaft streuen dabei jedoch auch innerhalb einzelner Länder. Es waren keine länderspezifischen Muster erkennbar.

Wo sich Unterschiede zwischen der Schlachtung und Zerlegung auf der einen und der Verarbeitung auf der anderen Seite zeigten, wird darauf gesondert hingewiesen.

### 6.1 Transparenz

Die Leistungsbeschreibung formulierte allgemein auch den Auftrag, das Ziel der Gesetzesnovellierung „mehr Transparenz“ zu untersuchen. Eine nähere Bestimmung, in welchen Aspekten für welche Akteure mehr Transparenz angestrebt wurde, liefern die Ausführungen zum Gesetzentwurf.<sup>306</sup> Dabei sind vier relativ unterschiedliche Sachverhalte auseinanderzuhalten:

- 1) Erstens geht es dort um die Transparenz von Zuständigkeiten zur Erleichterung effektiver Kontrollen. Hierauf wird Kapitel 6.2 näher eingehen. Nicht jede Regelung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes steht dabei auch im Fokus der Evaluation des novellierten GSA Fleisch. Zum Beispiel wird im Gesetzentwurf die Möglichkeit für Arbeitsschutzbehörden betont, bei Werkvertragskonstellationen gemeinsame schriftliche Arbeitsschutzvereinbarungen zu verlangen. Durch das Verbot von Werkverträgen im Kernbereich ist dieser Punkt für die Fleischwirtschaft weniger relevant als für andere Branchen.
- 2) Zweitens geht es um die Transparenz über das Kontrollhandeln, z. B. um das Monitoring der Mindestbesichtigungsquoten. Diese sind nicht Gegenstand der auf das novellierte GSA Fleisch beschränkten Evaluation.
- 3) Drittens stellt der Gesetzentwurf die „transparenteren Organisationsstrukturen“ des Handwerks, die weniger anfällig für Missstände sind, implizit den industriellen Strukturen gegenüber. In Kapitel 6.3.1 wird auf die Veränderungen dieser Missstände eingegangen – auch wenn fehlende Transparenz dort nicht immer die alleinige Ursache gewesen sein mag.
- 4) Viertens geht es dort um die Transparenz von Arbeitsverträgen für die Beschäftigten. Ergebnisse zur Untersuchung dieses Punktes werden nachfolgend dargelegt.

---

<sup>305</sup> Wenn einzelne Interviews solche relevanten Länderunterschiede nannten, wurden sie durch andere Interviews relativiert. Beispielsweise schätzte ein Experte die Voraussetzungen für den Arbeitsschutz in den östlichen Bundesländern positiver ein (weil seiner Wahrnehmung nach im Transformationsprozess auch viele Gebäude modernisiert worden seien) – eine andere Expertin sah die Voraussetzungen dafür in den östlichen Bundesländern eher kritisch (da ihrer Einschätzung nach größere Konzerne dazu tendierten, ihre alten Maschinen in die Betriebe der östlichen Ländern zu verlagern). In Summe ergaben die Interviews damit nicht das Bild, dass z. B. der Arbeitsschutz in bestimmten Ländern hinreichend gewesen wäre.

<sup>306</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/21978.

In der Literatur wird geschildert, dass Arbeitnehmer\*innen teilweise nicht gewusst hatten, wie genau sie bei wem angestellt waren. Verträge lagen ihnen teilweise nicht oder nur in einer ihnen nicht bekannten Sprache vor.<sup>307</sup> Der Gesetzentwurf führt hierzu aus: „*Teilweise wird gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Identität ihrer Vertragsarbeitgeber verschleiert, indem sich die Arbeitgeber beim Vertragsschluss von Dritten vertreten lassen und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Ausfertigungen der Arbeitsverträge vorenthalten werden. Die Durchsetzung von Rechten und Ansprüchen wird dadurch erheblich erschwert.*“<sup>308</sup> Qualitative Interviews der Evaluation deuten darauf hin, dass es eher Ausnahmefälle gewesen sind, bei denen den Beschäftigten in der Zeit vor der Novellierung des GSA Fleisch ihre Arbeitgeber nicht bekannt waren. Zwar gab es Beschäftigte, denen eine Kopie ihres Arbeitsvertrags erst zeitverzögert und nach wiederholter Anfrage bei der Personalabteilung ausgehändigt wurde oder die sich dafür an eine Beratungsstellen gewandt hatten. In den Betriebsfallstudien gab es jedoch keine Beschäftigten, die berichteten, beim Subunternehmer über keinen schriftlichen Vertrag verfügt zu haben. In der Kommunikation mit Außenstehenden (auch Beratungsstellen oder Kontrollbehörden) kam es trotzdem nicht selten zu Missverständnissen über die Arbeitgeber. Beschäftigte gaben oft den Namen des Stammunternehmens an, selbst wenn sie wussten, dass ihr Arbeitgeber nur dessen Subunternehmer war.

Andererseits ergaben die Interviews der Evaluation, dass vergleichbare Missstände in den vertraglichen Grundlagen nach der Novellierung des GSA Fleisch eher nur noch in Einzelfällen vorkommen. Beschäftigte berichteten, dass bei ihrer Integration die Stammunternehmen sehr auf transparente neue Verträge geachtet hätten. Oftmals wurde betont, dass ihnen die Verträge schriftlich übersetzt wurden, oder auch, dass sie die Entwürfe vor der Unterschrift mit nach Hause nehmen und in Ruhe lesen konnten.

Wenn die Beschäftigten früher bei den Subunternehmen Verträge hatten, heißt dies jedoch nicht im Umkehrschluss, dass die vertraglichen Regelungen den Beschäftigten auch vollständig transparent waren. Dies liegt einerseits daran, dass Beschäftigten meist das Wissen zum deutschen Arbeitsrecht fehlte, oder die sprachliche Kompetenz, diese Verträge zu interpretieren. So enthielten in einem Fall die früheren Verträge mit dem Subunternehmer z. B. Regelungen, dass im Krankheitsfall nur der Mindestlohn gezahlt würde, was weniger als ihr sonstiger durchschnittlicher Verdienst aus Grundlohn und Akkordzulagen war. Die Beschäftigten beschrieben zwar, dass ihnen diese Regelung vollständig klar war, sie wussten jedoch nicht, dass dies nach deutschem Recht unzulässig war. Die qualitativen Daten (insbesondere Interviews mit Beratungsstellen) sprechen dafür, dass solche unzulässigen Regelungen in Verträgen mit der Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals seltener wurden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass Stammunternehmen stärker die Verantwortung akzeptieren, nur zulässige Regelungen aufzunehmen, vielleicht auch, weil ihre Betriebsräte solche Verträge nach der Novellierung des GSA Fleisch auf Zulässigkeit kontrollieren können.

Alle interviewten Beschäftigten, die früher bei Subunternehmen eingestellt waren, hatten auch vor der Gesetzesnovelle ihren Arbeitgeber gekannt. Unsere qualitativen Erhebungen bestätigen trotzdem, dass es Fälle gab, in denen Unternehmen die relative Komplexität vertraglicher Regelungen bewusst intransparent hielten und zulasten der Beschäftigten nutzten. In einer Fallstudie führte ein Unternehmer vor der Novellierung seine Kuttellei als Inhaber von zwei verschiedenen Unternehmen. Er überredete eine Beschäftigte unter Beibehaltung der Tätigkeit zum Vertragswechsel von einem seiner Unternehmen zum anderen. Er sagte ihr, dass dies nur eine Formsache sei und verschwieg ihr, dass sie dort wieder als Neubeschäftigte mit weniger Anspruch auf Weihnachtsgeld galt. Dass bei neuen Verträgen Beschäftigte ihre vormals erworbenen Ansprüche verloren, passierte jedoch zum Teil auch bei der Übernahme als Arbeitnehmer\*innen ins Stammunternehmen nach der Novellierung des GSA Fleisch. Sie führte bei einem Teil der Beschäftigten zu befristeten Neuverträgen mit neuer

<sup>307</sup> Vgl. DGB, 2020a.

<sup>308</sup> BT-Drucks. 19/21978: S. 23.



Probezeit, auch wenn sie beim Subunternehmen schon unbefristet beschäftigt waren. Diese Vorgehensweise ist rechtlich zulässig (wenn auch moralisch fragwürdig), es sei denn, es handelte sich um einen Betriebsübergang nach § 613a BGB.

Eine erhöhte Transparenz der vertraglichen Bedingungen betrifft vor allem deren Inhalte. Fallstudien und Interviews bestätigten, dass Lohnzahlungen der damaligen Subunternehmen oft intransparent waren. Teils wurden auf intransparente Weise Abschläge für Vorauszahlungen oder Leistungen für Mieten, Arbeitsmaterial oder -kleidung abgezogen oder die Zahlung des Lohns erfolgte auf Basis von Kennzahlen (z. B. Kilopreis von Fleisch), den nur die Vorgesetzten, nicht aber die Beschäftigten kannten. Nicht immer bestand Konsens zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern (oder damaligen Vorgesetzten), wie häufig diese Abzüge sachlich korrekt waren, und dies kann die Evaluation nachträglich auch nicht prüfen. Konsens ist, dass sich hier durch die Eingliederungen die Transparenz deutlich erhöhte.<sup>309</sup> Dazu trug auch die Arbeitszeiterfassung bei. Die transparente Erfassung verstärkt den Druck auf die Arbeitgeber, den Lohn entsprechend ihrer Verpflichtung für alle geleisteten Stunden zu zahlen. Auch macht sie manchem Beschäftigten transparent, warum er ggf. weniger Lohn erhält, z. B. aufgrund von nachweisbar unentschuldigtem Fehlen im betreffenden Monat. Darüber hinaus war auch der Umgang mit Überstunden teils intransparent gestaltet. So wurde in Fallstudien berichtet, dass Werkvertragsarbeitnehmer\*innen angewiesen wurden, nach zehn Stunden ihre digitale Arbeitszeiterfassung zu beenden und darüber hinausgehende Arbeitszeiten handschriftlich zu erfassen. Einige Beschäftigte äußerten Zweifel, dass ihnen die entsprechenden Überstunden vollumfänglich ausbezahlt wurden. Inzwischen ist der Umgang mit Überstunden für den Großteil der interviewten Beschäftigten transparent (vgl. hierzu Kapitel 6.3.1.3).

Arbeitgeber verweisen darauf, dass ihre Personalabteilungen und teils auch die Betriebsräte viel Arbeit investieren würden, um Regelungen verständlich zu machen und die Transparenz über die vertraglichen Regelungen zu erhöhen. Dies betrifft vor allem die Zahlungen, aber z. B. auch die Regelungen für Aufstiege und die Nutzung von Schulungsmöglichkeiten. Auch wenn die Transparenz dadurch gestiegen sei, beschreiben manche Arbeitgeber, dass aufgrund der früheren Erfahrungen Beschäftigte teils noch sehr misstrauisch seien. Einem Teil sei nicht einmal transparent, warum sich je nach familiären Rahmenbedingungen ihre Nettzahlungen von denen der Kollegen (bei gleichem Bruttolohn) unterschieden. Dies kann ein Grund sein, weshalb Beschäftigte, die sich an Beratungsstellen wandten, unterschiedliche Nettolöhne als Sanktionierung bzw. Belohnung wahrnahmen. Komplexe Regelungen z. B. zu Arbeitszeitkonten seien nach Einschätzung einiger Arbeitgeber auch vor dem Hintergrund ausgeschlossen, da dies vielen ihrer Beschäftigten nicht verständlich gemacht werden könnte.

Mehrere Unternehmen berichteten, dass die Transparenz über die bei ihnen tätigen Personen durch die Übernahme des Fremdpersonals als eigene Arbeitnehmer\*innen gestiegen sei. Positive Formulierungen lauteten „*man ist jetzt näher dran*“, man weiß jetzt, wer was arbeitet, wer was kann und wer wie viel verdient. Diese Transparenz ist für die Personalentwicklung und den effizienten Personaleinsatz relevant. Ein Unternehmen berichtete davon, dass das Führungspersonal des ehemaligen Werkvertragsunternehmens sich für Aufstiege von untergebenen Beschäftigten bestechen ließ – mit der gestiegenen Transparenz sei dies beendet. Die Evaluation kann nicht abschätzen, wie häufig solche Praktiken der Bestechung waren und ob sie bei der Weiterbeschäftigung des ehemaligen Führungspersonals auch heute noch häufiger vorkommen als ohne.

---

<sup>309</sup> Dass auch nach der Gesetzesnovelle nicht alle Zahlungen transparent sind, veranschaulichte auch eine Fallstudie: Der Lohn der Mitarbeiter wird ab und zu in Form von Boni oder Tankgutscheinen etc. aufgestockt. Die Verteilung ist dabei jedoch wenig transparent: Der Vorarbeiter teilt der Leitung mit, welche Mitarbeiter gute Arbeit leisten und dann wird die Zahlung umgesetzt. Auch die Geschäftsführung kann die genauen Kriterien dafür nicht benennen.

## 6.2 Rechtsdurchsetzung und Kontrollen

Inwieweit sich die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung und Kontrollen mit der Novellierung des GSA Fleisch verbessert haben, lässt sich anhand von vier Wirkungszusammenhängen beschreiben:

- 1) inwieweit sich Beschäftigte nach der Einstellung und somit infolge ihrer Zugehörigkeit zum Stammpersonal eher für ihre Rechte einsetzen,
- 2) inwieweit Stammunternehmen von sich aus und ggf. unter der Kontrolle ihrer Betriebsräte eine höhere Neigung zur Rechtstreue haben als die früheren Werkvertragsunternehmen,
- 3) inwieweit die Arbeit der Versicherungsträger sich aufgrund des GSA Fleisch veränderte und
- 4) inwieweit sich die Kontrolltätigkeiten der Behörden aufgrund des GSA Fleisch veränderten.

### 6.2.1 Perspektive der Beschäftigten

Nach Interviews mit Beratungsstellen und dem Zoll scheint die Bereitschaft der Beschäftigten, sich für ihre individuellen Rechte einzusetzen, gestiegen zu sein. Faire Mobilität berichtete, dass die Beschäftigten der Fleischwirtschaft zwar etwa genauso häufig wie früher bei ihnen um Beratung bitten, allerdings würden sie sich nun mit geringfügigeren Anliegen an sie wenden. Das Beratungsnetzwerk selbst und die Evaluation sehen dies als einen Indikator dafür, dass Beschäftigte nach der Novellierung des GSA Fleisch eher bereit sind, sich für ihre Rechte einzusetzen. Dass dadurch die Zahl der Beratungsfälle nicht steigt, liegt daran, dass insgesamt die Missstände weniger geworden sind. Das Recht, individuelle Rechte einzufordern, hängt aus der Perspektive der NGG stark mit der Transparenz zusammen: Sie beschreiben, dass nun alle Beschäftigten über eine Kopie ihres Arbeitsvertrags verfügen.<sup>310</sup> Insofern aus Verträgen zu entnehmen ist, wer gegenüber wem welche Rechte und Pflichten hat, werden die Beschäftigten mutiger, für ihre Rechte einzutreten. Auch seitens der Caritas wurde beschrieben, dass die Beschäftigten seit der Gesetzesnovelle wissen, gewisse Ansprüche zu haben und dass Kündigungen unrechtmäßig sein können. Entsprechend würden sie gegen Letztere vermehrt vorgehen. Weiterhin berichtete ein Hauptzollamt, beobachtet zu haben, dass bei dem ehemaligen Fremdpersonal durch die Einstellung als Arbeitnehmer\*innen das Zugehörigkeitsgefühl zum Stammunternehmen gewachsen sei. Dadurch würden die Beschäftigten offener über Missstände berichten.

Wenngleich in den Stakeholderinterviews betont wurde, dass sich die Beschäftigten vermehrt für ihre individuellen Rechte einsetzen, zeigten die Betriebsfallstudien ein vielfältigeres Bild:

- 1) Manche Fallstudien bestätigten das Ergebnis, dass das ehemalige Fremdpersonal nun mutiger ist, sich für seine Rechte und Interessen einzusetzen. So haben die Beschäftigten insgesamt ein höheres Informationsbedürfnis. Sie treten häufiger wegen Gehaltserhöhungen<sup>311</sup> oder anderer Wünsche an ihre Vorgesetzten heran oder fordern vermehrt ihre Rechte ein. Ein Betriebsratsvorsitzender beschrieb den Wandel folgendermaßen: „*Das ist das erste Mal seit elf Jahren, dass die ehemals Überlassenen sagen: Nee, das ist zu viel Arbeit, das schaffen wir nicht; das machen wir nicht; wir gehen um die Uhrzeit nach Hause.*“
- 2) Andererseits verwiesen viele Beschäftigte darauf, dass ihre (subjektiv empfundenen) individuellen Rechte sowohl früher vom Subunternehmen als auch aktuell vom Stammunternehmen eingehalten wurden.<sup>312</sup> Somit bestünde für sie keine Notwendigkeit,

<sup>310</sup> Zwar hatten alle ehemaligen Fremdbeschäftigten im Rahmen der Fallstudien angegeben, auch in der Vergangenheit über eine Kopie ihres Arbeitsvertrags verfügt zu haben und dass ihnen klar war, wer ihr Arbeitgeber war (vgl. Kapitel 6.1). Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass dies auf alle Fremdbeschäftigten verallgemeinerbar ist. Zudem wiesen Interviewpartner in zwei Fallstudien darauf hin, dass ihnen früher zwar die Verträge vorlagen, sie diese aber aufgrund von Sprachbarrieren nicht verstanden.

<sup>311</sup> Eine Kausalität zwischen höheren Gehaltforderungen und den gesetzlichen Neuregelungen lässt sich allerdings nicht unmittelbar herstellen. Seitens eines Geschäftsführers wurde eher darauf verwiesen, dass höhere Gehaltforderungen mit der Inflation zusammenhängen.

<sup>312</sup> Wurde doch von Verstößen berichtet, sind diese in Kapitel 6.3.1 zusammengefasst.

- diese einzufordern.<sup>313</sup> Entsprechende Aussagen kamen sowohl aus verarbeitenden als auch aus schlachtenden industriellen Unternehmen jeweils unterschiedlicher Größenordnung.
- 3) In wiederum anderen Betriebsfallstudien wurde deutlich, dass sich ein Teil der Beschäftigten auch nach der Novellierung nicht traut, seine Rechte einzufordern (vgl. Kapitel 5.1.3). Hierzu tragen nach unseren Erkenntnissen sprachliche Barrieren und Misstrauen aufgrund schlechter Erfahrungen mit den Subunternehmen als auch gewohnte Strukturen der Konfliktbewältigung aus den Heimatländern bei. Überdies besteht Unwissen über die eigenen Rechte.

## 6.2.2 Perspektive der Unternehmen

Es gibt verschiedene Beispiele dafür, dass Stammunternehmen sich stärker an bestehendes Recht halten als die früheren Subunternehmen – unabhängig davon, ob die betroffenen Individuen oder eine Kontrollbehörde die Einhaltung eines solchen Rechts einfordern.

Der Wandel zu einer höheren Rechtstreue wurde beispielsweise in der rechtskonformen Kündigung von Arbeitsverhältnissen deutlich. In einer Fallstudie beschrieb ein übernommener Vorarbeiter, dass es immer wieder Beschäftigte gäbe, denen man aus seiner Sicht kündigen müsse (z. B. weil sie alkoholisiert wären oder mehrfach gar nicht zur Arbeit kämen): *„Der muss schon irgendwo Mist bauen. Nicht zur Arbeit kommen, ständiges Zuspätkommen [...] haben wir heute immer noch, auch hier [...] Und die Produktion muss ja laufen. Das ist ja Bandarbeit, da muss jede Position belegt werden. Und ich habe ja nicht einfach fünf Mann in der Tasche [...]. Wenn die jetzt gekündigt werden, werden die vernünftig gekündigt. Wir sind jetzt neu. Wenn die sich jetzt mehrere Fehler erlauben, klar, es gibt immer mit Abmahnung: Verschlafen, verpennt, nicht gemeldet und dann gibt es eine Abmahnung dafür. Macht er das das zweite Mal, gibt es wieder eine Abmahnung [...] Macht er das das vierte Mal, schreiben wir ihm eine Kündigung, er hat eine Kündigungsfrist von 14 Tagen, wird vernünftig gekündigt und dann kann er gehen. So wird das halt gemacht. Damals wurde das ein bisschen anders gemacht. Damals sind wir in der Wohnung gegangen ‚Du packst deine Sachen, raus.‘“* Auch die NGG wies darauf hin, dass inzwischen rechtskonforme Kündigungen der Normalfall seien, dass den Beschäftigten *„saubere Arbeitsverträge“* ausgestellt würden und dass die Personalabteilungen generell daran gewöhnt seien, *„vernünftig mit ihrem Personal umzugehen“*.<sup>314</sup>

NGG und Faire Mobilität machten überdies die Erfahrung, dass sich die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung inzwischen deutlich verbessert haben. Wenn Beschäftigte doch Rechtsverstöße der Unternehmen wahrnahmen und sich direkt oder indirekt (über Beratungsstellen) an die betreffenden Unternehmen wenden und sie auf diese Verstöße hinweisen, würden die Personalverwaltungen nun meist schnell und positiv reagieren und entsprechende Korrekturen einleiten. Zudem finden die Beratungsstellen nun unkomplizierter die Ansprechpersonen der zuständigen Personalverwaltung. Vor der Novellierung hatten die Beratungsstellen Probleme, zuständige Arbeitgeber oder Ansprechpartner der betreffenden Person zu identifizieren. Wurden diese nach geraumer Zeit doch festgestellt, reagierten sie oft so lange nicht auf Anfragen, bis der Beschäftigte schon wieder im Herkunftsland war.

Die Fallstudien zeigten mehrere Fälle, dass es den Stammunternehmen offenbar wichtiger war, sich an geltendes Recht zu halten als den Subunternehmen:

<sup>313</sup> Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dem ehemaligen Fremdpersonal nicht immer vollumfänglich klar war, was ihre Rechte als Arbeitnehmer\*innen sind. Beispielsweise war einigen Beschäftigten nicht bewusst, dass ihnen im Krankheitsfall in den ersten sechs Wochen Lohn in vollem Umfang zusteht.

<sup>314</sup> Demgegenüber machte die Beratungsstelle NRW die Erfahrung, dass auch gegenwärtig sich Personen an sie wendeten, die rechtswidrig gekündigt wurden: Sie erhielten eine mündliche Kündigung und das schriftliche Schreiben erst nach drei Wochen.

- Mehrere Unternehmen haben die unternehmensinternen Kontrollen erhöht, um Verstöße gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen zu unterbinden (Anschaffung von Lesegeräten gegen die Fälschung von Identitätsnachweisen ausländischer Bewerbender). Bei vermuteten Verstößen gingen die befragten Unternehmen im Anschluss proaktiv auf die Hauptzollämter zu.<sup>315</sup>
- In einem Fall setzte das Unternehmen die illegale Praktiken des Subunternehmens nicht fort, die zugunsten des Fremdpersonals waren, aber zulasten der Allgemeinheit gingen (unterlassene Versteuerung von geldwerten Vorteilen).
- Ein Unternehmen beugte potenziellen Rechtsverstößen vor, indem es sich bezüglich der problematischen Wohnsituation des Fremdpersonals für eine rechtssichere Form entschied. Vom Subunternehmen übernommen wurden nur diejenigen Beschäftigten, die bis dahin einen privaten Mietvertrag vorweisen konnten. Nur in dieser Form konnte sich das Unternehmen nicht für die Wohnungen zuständig erklären, wenn sich der Verdacht bestätigte, dass diese den Anforderungen von Werkwohnungen nicht genügten.

Die beiden letzten Beispiele veranschaulichen einerseits den stärkeren Willen der Stammunternehmen zur Einhaltung von Recht, andererseits aber auch, dass dies nicht immer zugunsten des ehemaligen Fremdpersonals ist.

### 6.2.3 Perspektive des Trägers der gesetzlichen Unfallversicherung<sup>316</sup>

#### Situation vor der Gesetzesnovelle

Die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung<sup>317</sup> haben nach § 1 SGB VII die Aufgabe „*mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten.*“ Auf Veränderungen im Arbeitsschutz geht Kapitel 6.3.2 noch im Detail ein.

Interviewpartner der BGN erklärten überwiegend, dass mit der Anstellung des ehemaligen Fremdpersonals sich ihre Aufgabe bzw. die Durchsetzung dieses Rechts erleichtert hat. Vor der Novellierung des GSA Fleisch hätten die BGN-Fachkräfte dabei häufiger vor organisatorischen Problemen gestanden:

- Intransparenz über die Zuständigkeiten des Arbeitsschutzes: Teilweise war durch den parallelen Einsatz vielfältiger Subunternehmen für die BGN-Fachkräfte nicht klar, an welche Werkvertragsunternehmen sie sich wenden sollten.
- Vereinbarung von Besichtigungsterminen: Auch wenn mit dem Stammunternehmen ein Termin fest vereinbart wurde, hieß es dann vor Ort regelmäßig, dass die zuständige Person des Werkvertragsunternehmens doch nicht vor Ort sei. Darüber hinaus war es in einigen Fällen sehr schwierig, die Werkvertragsunternehmen zu kontaktieren.
- Zudem wurde im Rahmen eines Interviews erklärt, dass sich auch die Kontrolle von größeren Werkvertragsunternehmen, die sich auf verschiedene Standorte verteilten, kompliziert gestaltete: So konnten die einzelnen BGN-Niederlassungen zwar den regionalen Standort kontrollieren, aber nicht das bundesweit agierende Werkvertragsunternehmen.

---

<sup>315</sup> In einer der Fallstudien wurde beschrieben, dass auch vor der Novellierung des GSA Fleisch ein Stammunternehmen die Personalausweise der Werkvertragsarbeiter\*innen geprüft habe und sich proaktiv an das Hauptzollamt gewendet und den Verdacht gemeldet hatte. In der anschließenden lokalen Medienberichterstattung wurde der Fall dennoch so beschrieben, als sei das Unternehmen für die „Schleusertätigkeit“ verantwortlich. Da aber mehrere Hauptzollämter beschrieben, dass melderechtliche Verstöße in der Vergangenheit vor allem bei Subunternehmen vorzufinden waren, ist davon auszugehen, dass solche Prüfungen durch die Subunternehmen nicht immer gängige Praxis darstellten.

<sup>316</sup> Die Ergebnisse der Versicherungsträger werden nicht mit jenen der Kontrollbehörden (Hauptzollämter und Arbeitsschutzbehörden/Gewerbeaufsichtsämter) aggregiert, da sich die Versicherungsträger nicht als Kontrollinstitutionen begreifen. Allerdings haben die Versicherungsträger den Auftrag der Rechtsdurchsetzung, da sie nach SGB VII § 1 Abs. 1 die Aufgabe haben, mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten.

<sup>317</sup> Erläuterung: Für deutsche privatwirtschaftlich geführte Unternehmen ist die gewerbliche Berufsgenossenschaft Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Insgesamt bestehen derzeit neun gewerbliche Berufsgenossenschaften, die sich in unterschiedliche Branchen gliedern. Die Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN) ist dabei Versicherungsträger für Unternehmen der deutschen Fleischwirtschaft.

Auch innerhalb der BGN wurden diesbezüglich unterschiedliche Erfahrungen gemacht. In mehreren Interviews wurde darauf verwiesen, dass es unter den Werkvertragsunternehmen auch „Vorzeigeunternehmen“ gab. Eine Aufsichtsperson beschrieb ausführlicher, dass ihre Strategien zur Gewinnung der Mitwirkungsbereitschaft bei Werkvertragsunternehmen genauso erfolgreich gewesen seien wie bei Stammunternehmen – unter dem Zusatz, dass auch unter den Stammunternehmen nicht alles immer positiv gewesen sei. Aber immer dann, wenn das Stammunternehmen sich für Fragen des Arbeitsschutzes geöffnet hatte, sei auch die Zusammenarbeit von BGN, Stammunternehmen und mehreren Subunternehmen effektiv gewesen.

Die unterschiedliche Situation für die Arbeit der BGN vor der Gesetzesnovelle berücksichtigt primär Werkvertragsunternehmen. Zwischen Leiharbeiter\*innen und Stammbeschäftigten brauchte die BGN in der Praxis bezüglich des Arbeitsschutzes nicht zu unterscheiden.

### **Situation nach der Gesetzesnovelle**

Wo vorher Schwierigkeiten in der Arbeit zu Werkvertragsunternehmen bestanden, betonten die BGN-Fachkräfte die Verbesserungen: Fehlende Transparenz über Zuständigkeiten fiel weg und es sind nun klare Verantwortlichkeiten und Ansprechpartner bekannt. In dem Kontext wurde auch betont, dass sich das Bewusstsein und die Verantwortung zum Arbeitsschutz bei einigen Stammunternehmen erhöht habe, was wiederum die Zusammenarbeit mit der BGN erleichtere.

Dies heißt nicht, dass die Durchsetzung des Arbeitsschutzes nun unproblematisch sei. Durch die berufliche Sozialisation in den Herkunftsländern und Subunternehmen sei die Sensibilität des ehemaligen Fremdpersonals für Fragen des Arbeitsschutzes oft gering. Bis sich hier durch eine kontinuierliche Arbeit seitens der Vorgesetzten etwas änderte, bräuhete es noch viel Zeit.

Für BGN-Fachkräfte, die bereits vor der Novellierung des GSA Fleisch mit den Werkvertragsunternehmen produktiv zusammengearbeitet hatten, veränderten die gesetzlichen Neuregelungen ihre Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung nicht wesentlich. In diesem Kontext wurde darauf verwiesen, dass entscheidender für die Präventionsarbeit sei, welche Strategien die BGN verfolgt, und dass dazu stärker in Personal (auch bei den Aufsichtsbehörden) investiert werden müsste.

#### **6.2.4 Perspektive der Aufsichtsbehörden**

### **Situation vor der Gesetzesnovelle**

Sowohl ausgehend von den Beschreibungen in der Literatur als auch in den Interviews mit Hauptzollämtern und Arbeitsschutzbehörden waren in der Vergangenheit behördliche Kontrollen und die Rechtsdurchsetzung in der Fleischwirtschaft erschwert. Die Gründe umfassen folgende Punkte:

- 1) Die geteilten Verantwortlichkeiten von Stamm- und Subunternehmen für den Arbeitsschutz sind rechtlich zwar geregelt, doch in der Praxis ergaben sich dennoch Konstellationen, in denen die Akteure wechselseitig aufeinander verwiesen und damit die Kontrolle der Arbeitsschutzbehörden erschwerten: *„Der Stammunternehmer hat auf die Werkvertragsunternehmer verwiesen und die Werkvertragsunternehmer haben gesagt – also zumindest wenn es um diese Arbeitsstättenthematiken ging: Ich kann hier nichts machen, ich arbeite hier nur. Der Auftraggeber [gemeint ist der Besteller] stellt mir die Räumlichkeiten zur Verfügung“*. Durch umfangreiche Subverkettungsstrukturen, die einzelne Unternehmen aufgebaut hatten, wurden zudem die Zuständigkeiten und Ansprechpersonen noch weniger transparent.

- 2) Wenn der Sitz des Werkvertragsunternehmens und der Betrieb, in dem seine Beschäftigten eingesetzt wurden, regional in den Zuständigkeitsbereichen anderer Hauptzollämter lagen, mussten Letztere für die Umsetzung der Kontrollen untereinander kooperieren. Der hierfür nötige Weg der Amtshilfe brauchte wiederum Zeit.<sup>318</sup>
- 3) Rechtsverstöße gegen das Mindestlohn- oder Arbeitszeitgesetz waren kaum identifizierbar.<sup>319</sup> Nahezu alle interviewten Behörden hatten den Verdacht, dass die Arbeitszeit der Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen bewusst nicht korrekt dokumentiert wurde und die handschriftlich erfassten Angaben nicht valide waren (vgl. Kapitel 6.3.1.3). Solche Aufzeichnungen jedoch explizit als Fälschungen nachzuweisen war kaum möglich. Auch Befragungen der Arbeitnehmer\*innen konnten die hierfür notwendigen Details nicht aufschlüsseln.
- 4) Befragungen von Arbeitnehmer\*innen waren generell schwierig, zum einen, da häufig Sprachbarrieren bestanden<sup>320</sup>, und zum anderen, weil die Beschäftigten teilweise von ihren Vorgesetzten eingeschüchtert wurden.<sup>321</sup> Zum Teil wurden Missstände nach Hinweisen aus der Belegschaft von Behörden zunächst identifiziert, zu einem späteren Zeitpunkt machten die Beschäftigten dann Aussagen, die auf eine Revidierung hinausliefen. Die Art, wie solche Aussagen nachgeschoben wurden, hinterließen bei den Behörden den Eindruck, dass es sich um verabredete Aussagen unter Druck von Vorgesetzten handelte – ohne dass dies nachgewiesen werden konnte.
- 5) Auch die Identifikation von verdeckter Arbeitnehmerüberlassung gestaltete sich (insbesondere bei Großunternehmen) schwierig, da vom Betreten des Werktors bis zum Passieren der Hygieneschleuse einige Zeit vergeht, sodass Unternehmen bis dahin die Möglichkeit hatten, die dort tätigen Personen neu zu ordnen.
- 6) Die Kontrolle bzw. der Erhalt von unternehmensbezogenen Dokumenten (sowie die Zustellung von Schreiben) war zudem schwierig, da:
  - viele Subunternehmen faktisch aus dem Ausland gesteuert wurden und somit die entsprechenden Schriftstücke dort lagerten,<sup>322</sup>
  - bei der Anforderung von Dokumenten externe Akteure (z. B. Steuerberaterinnen und -berater) zwischengeschaltet waren, die den Kontrollprozess zeitlich verzögerten.
- 7) Zudem wechselten einzelne Subunternehmen häufig ihre Rechtsform, um seltener zur Verantwortung gezogen zu werden. Ein Hauptzollamt gab hierzu an: *„Ich hatte es ja mit einer Vielzahl an Akteuren zu tun und Geschäftsbeziehungen, die im Grunde auch schnelllebig waren. Man hat im Grunde auf der Gegenseite – wenn man gemerkt hat, das könnte da Probleme geben – ja auch relativ schnell die Rechtsform umgeschwicht. Da gab’s Subunternehmer, die haben jedes Jahr die Rechtsform geändert. Die hießen im ersten Jahr [Unternehmenstitel 1] und im zweiten Jahren [gleicher Unternehmenstitel 2]. Und dann fiel denen wieder was anderes ein, dass sich immer die Akteure und die Verantwortlichen immer geändert haben und man [denen] im Grunde nie über einen längeren Zeitraum [...] Verantwortlichkeiten, wenn da was schief gelaufen ist, [...] ans Bein hängen konnte.“*

## **Situation nach der Gesetzesnovelle**

### **Umfang der Kontrollen**

---

<sup>318</sup> Vgl. auch Uhl/Sepsi/ Specht, 2022.

<sup>319</sup> Vgl. auch Bosch/Weinkopf/Hüttenhoff, 2020.

<sup>320</sup> Vgl. auch Whittall/Trinczek, 2020.

<sup>321</sup> Vgl. auch Bosch/Weinkopf/Hüttenhoff, 2020.

Einschüchterungsversuche wurden nicht in allen Interviews erwähnt. Zwei Kontrollbehörden erwähnten, dass die „stumpfe Unterdrückung“ in der Fleischwirtschaft bereits seit einigen Jahren sinke: *„Dafür haben die im Moment auch viel zu wenig Personal. Das was im Fleisch an Personal tätig ist – egal aus welchen Ländern – die sind begehrt und die hauen auch sofort ab. Zum Beispiel Vietnamesen, die meckern nicht rum, die gehen dann einfach oder kommen nicht wieder.“*

<sup>322</sup> Vgl. auch Kossen, 2018

Der Umfang an Kontrollen in der Fleischwirtschaft hat sich laut amtlichen Daten seit der Novellierung des GSA Fleisch erhöht: Führten die Hauptzollämter 2019 340 Arbeitgeber-Befragungen durch, war die Anzahl 2021 mehr als doppelt so hoch (685 Befragungen). Darüber hinaus vervierfachte sich die Zahl der Arbeitnehmer\*innen-Befragungen: Wurden 2019 1.183 Beschäftigte befragt, waren es 2021 4.633 Befragungen. Im Jahr 2022 war die Zahl der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer\*innen-Befragungen zwar leicht rückläufig, aber weiterhin deutlich über dem Niveau von 2019 (vgl. Tabelle 18).

**Tabelle 18** Anzahl der Prüfungen des Zolls nach § 2 SchwarzArbG in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2019 bis 2022

Jahr	Art der Befragung	
	Arbeitgeber-Befragungen	Arbeitnehmer*innen-Befragungen
2019	340	1.183
2020	522	4.437
2021	685	4.633
2022	578	3.584

Quelle: Sonderauswertung GZD, 2019 bis 2022

Auch die Daten der Arbeitsschutzverwaltung NRW zeigen, dass sich die Prüfungen in der Fleischwirtschaft in den vergangenen Jahren stark erhöht haben: Belief sich die Anzahl an Außendiensttätigkeiten<sup>323</sup> im Jahr 2019 auf 220, wurden 2021 rund 1.500 Außendiensttätigkeiten in den nordrhein-westfälischen Betriebsstätten der Fleischwirtschaft durchgeführt. Im Jahr 2020 betrug die Zahl sogar rund 2.800 Tätigkeiten.

Der Anstieg der Außendiensttätigkeiten hängt dabei mit der Größe der jeweiligen Betriebsstätte zusammen: Im Jahr 2020 wurde eine Betriebsstätte mit 50 bis 99 Beschäftigten im Schnitt 18 mal aufgesucht; eine Betriebsstätte mit über 100 Beschäftigten wurde im gleichen Jahr hingegen durchschnittlich über 40 mal besichtigt (vgl. Tabelle 19).<sup>324</sup>

<sup>323</sup> Unter den Außendiensttätigkeiten fallen folgende Tätigkeitsarten: Besichtigungen/Inspektionen (teils im Rahmen von Schwerpunktprogrammen, Untersuchungen von Unfällen/Berufskrankheiten; Messungen/Probenahmen/Analysen/ärztliche Untersuchungen; Beratungen, Anordnungen, Verwarnungen. Über 90 Prozent aller Außendiensttätigkeiten in der Fleischwirtschaft waren in den Jahren 2019 bis 2020 (aktive und reaktive) Besichtigungen bzw. Inspektionen.

<sup>324</sup> Dass insbesondere größere Unternehmen kontrolliert wurden, hing mit der eingeführten Erlasslage zusammen: Wesentliche Kriterien zur Kontrolle der Fleischwirtschaft in NRW waren dabei: aktuelle Defizite im Arbeitsschutz, Anzahl der Beschäftigten in der Produktion, Einsatz von Fremdfirmen, Unfallgeschehen; Eigeninitiative des Betriebs bei der Umsetzung des Arbeitsschutzes, Funktionsfähigkeit des betrieblichen Arbeitsschutzsystems nach den Maßstäben der neu eingeführten Systembewertung, Vorhandensein und Einbindung des Betriebsrates in Fragen des Arbeitsschutzes; aktuelles Kooperationsverhalten in der Zusammenarbeit mit dem staatlichen Arbeitsschutz, Erkenntnisse der BGN und des Zolls (sofern vorliegend).

**Tabelle 19** Prüfungsgeschehen der Außendiensttätigkeiten im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachtung und Fleischverarbeitung“ der Arbeitsschutzverwaltung NRW in den Jahren 2019 bis 2021

Jahr	Größe Betriebsstätte	Anzahl der Außendiensttätigkeiten	Anzahl kontrollierter Betriebsstätten	Durchschnittliche Anzahl der Außendiensttätigkeiten pro Betriebsstätte	Durchschnittliche Anzahl der kontrollierten Rechtsgebiete pro Betriebsstätte
2019	Insgesamt	220	132		
	bis 49	98	70	1,40	2,30
	50–99	38	20	1,90	2,02
	100–499	55	30	1,83	2,80
	über 500	29	12	2,42	2,76
2020	Insgesamt	2.799	246		
	bis 49	488	170	2,88	1,55
	50–99	726	41	17,71	1,73
	100–499	1112	25	44,48	1,69
	über 500	473	10	47,30	1,93
2021	Insgesamt	1.151	135		
	bis 49	134	70	1,91	1,20
	50–99	39	8	4,88	2,04
	100–499	358	43	8,33	1,87
	über 500	620	14	44,29	1,86

Quelle: ASV NRW, 2022; eigene Berechnungen

Die Erhöhung des Prüfungsgeschehens ist allerdings nicht auf die Gesetzesnovelle zurückzuführen. Vielmehr kontrollierte die Arbeitsschutzverwaltung NRW ab 2020 auf Grundlage einer Erlasslage, welche festlegte, dass die Fleischwirtschaft ständig zu kontrollieren ist. Der Erlass war dabei das Resultat bzw. Reaktion aus der Medienberichterstattung zu den Coronaausbrüchen in nordrhein-westfälischen Großbetrieben im Frühjahr 2020. So lag der Fokus der Arbeitsschutzkontrollen in den Jahren 2020 und 2021 auf dem Schwerpunkt Infektionsschutz, wodurch die durchschnittliche Anzahl der kontrollierten Rechtsgebiete<sup>325</sup> pro Betriebsstätte unter den Wert von 2019 sank (vgl. Tabelle 20). Die Erlasslage zur ständigen Arbeitsschutzkontrolle wurde zum 31.3.2022 durch eine risikoorientierte Überwachung ersetzt.

Über die Quantität der Kontrollen hinaus änderte sich durch die Novellierung des GSA Fleisch die Qualität der Kontrollen, was nachfolgend beschrieben wird.

### Aufwand der Kontrollen

Nahezu alle interviewten Kontrollbehörden gaben an, dass sich durch die Novellierung des GSA Fleisch ihre Arbeit deutlich vereinfacht hat. Sie führten hierfür folgende Gründe auf:

- 1) Eine zentrale Erleichterung der behördlichen Kontrollen stellt die vereinfachte Kommunikation mit den Unternehmen durch klare Regelung der rechtlichen Verantwortung für den Arbeitsschutz dar: Die Arbeitsschutzbehörden und Hauptzollämter wiesen darauf hin,

<sup>325</sup> Besonders häufig kontrollierte Rechtsgebiete in der Fleischwirtschaft sind: Arbeitsschutzorganisation, Arbeitsstätten/Ergonomie, Arbeitsmittel, überwachungsbedürftige Anlagen, Gefahrstoffe sowie Arbeitszeiten an Sonn- und Feiertagen. Ab 2020 wurden zudem Amtshilfen im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes sowie ab 2021 Corona-Arbeitsschutzverordnungen durchgeführt.



dass nun eindeutige Ansprechpersonen bestehen, an die sie sich wenden und denen sie „auf die Füßen treten“ können: *„Ob ich jetzt mit 35 Leuten in einem Betrieb als Arbeitgeber sprechen muss oder mit einem – das ist schon ein riesen Unterschied.“*

Damit einhergehend sind nun die Verantwortlichkeiten klarer; Sub- und Stammunternehmen wurde die Möglichkeit genommen, bei Verstößen gegenseitig auf den anderen zu verweisen. Auch die Klarifizierung komplexer Substrukturen ist nun obsolet.

- 2) Weiterhin haben sich die Prüfungen insb. nach Erfahrungen der Hauptzollämter dadurch vereinfacht und beschleunigt, dass die Prüfung von Akteuren in regional unterschiedlichen Zuständigkeiten entfallen: Hatte zuvor ein Subunternehmer seinen Sitz in einer anderen Region (d. h. in anderer Zuständigkeit) als das geprüfte Stammunternehmen, waren entsprechende Querprüfungen und Verfahren der Amtshilfe nötig. Dies ist obsolet geworden.
- 3) Durch die Digitalisierung der Zeiterfassung ist die Kontrolle von Arbeitszeiten und Mindestlohnunterschreitungen für die Kontrollbehörden nun weitaus einfacher. Verstöße sind erstmals gut identifizierbar: *„Es gibt natürlich mehr Punkte, die ich prüfen kann, die ich elektronisch prüfen kann. Insofern habe ich wesentlich weniger händischen Aufwand. Ich kann das wesentlich besser automatisiert machen, rechtsicherer. Also insgesamt prüfen wir natürlich mehr Fleischbetriebe, weil es natürlich ein Fokus ist. Die Prüfdichte hat sich natürlich erhöht. Aber der Aufwand, sowas zu prüfen, hat sich aus meiner Sicht eigentlich verringert.“*
- 4) Die Kontrollen von verdeckter Leiharbeit sind für Bereiche der Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung für Zollbehörden entfallen. Während früher kontrolliert werden musste, ob die einzelnen Werkvertragsunternehmen ausschließlich in ihren abgegrenzten Arbeitsbereichen tätig waren, ist dies durch das Verbot von Werkvertragsbeschäftigung im Kernbereich hinfällig. Für den Zoll stellt sich nicht mehr die Aufgabe, das fest umrissene „Gewerk“ als Voraussetzung für eine Werkvertragsbeschäftigung innerhalb einer Betriebsstätte zu identifizieren.
- 5) Einige Kontrollbehörden beschrieben zudem, dass sie unternehmensbezogene Dokumente leichter erhalten könnten, da diese nicht mehr aus dem Ausland angefordert werden müssen.
- 6) Die Arbeitsschutzbehörden in Nordrhein-Westfalen berichteten zudem, dass sich die Kontrollen der Werkwohnungen durch die eindeutigen Verantwortlichkeiten vereinfacht haben – bei dem Stammunternehmen handelt es sich nun um den Verantwortlichen, losgelöst, ob es selbst die Wohnung bereitstellt oder einen Dritten damit beauftragt. Sobald ein kausaler Zusammenhang zwischen Arbeitsverhältnis und Bereitstellung der Gemeinschaftsunterkunft besteht, ist das Stammunternehmen für die ordnungsgemäße Bereitstellung der Unterkunft verantwortlich. Andere Behörden machten diesbezüglich jedoch andere Erfahrungen.<sup>326</sup>

---

<sup>326</sup> Berücksichtigt muss werden, dass die Wohnungskontrolle in diesem Sinn nur möglich ist, wenn es sich bei den entsprechenden Unterkünften um Werkwohnungen handelt. Dies ist nicht immer der Fall:

- Eine Arbeitsschutzbehörde in Bayern verwies darauf, dass in ihrem Bezirk vor 2021 das Werkvertragsunternehmen auch als Vermieter agierte, wodurch die Wohnunterkünfte relativ leicht kontrolliert werden konnten. Seit dem Inkrafttreten der Novelle verhält es sich in dem Bezirk so, dass nicht mehr der Arbeitgeber, sondern Vorarbeiter des ehemaligen Werkvertragsunternehmens die Vermieter darstellen. Da es sich in dem Bezirk um gängige Wohnhäuser in Wohngebieten handelt und zudem die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten unbefristet angestellt sind, sind die entsprechenden Wohnungen nicht als Werksunterkünfte klassifiziert und können nicht entsprechend kontrolliert werden.
- In einigen Interviews wurde erwähnt, dass das ehemalige Fremdpersonal noch in „Werkwohnungen“ in Deutschland wohne, allerdings in die Niederlande zur Arbeitsstätte pendeln würde – wo der Einsatz von Fremdpersonal in der Fleischwirtschaft noch legal sei. Von diesem neuem Phänomen berichtet im April 2023 auch der Report Mainz: In dem Artikel wurde darauf verwiesen, dass das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW durch die entsprechende Konstellation keine Möglichkeiten habe, die Unterkünfte zu kontrollieren.
- In einer Fallstudie mit einem Großunternehmen wurde deutlich, dass nur jenes Fremdpersonal übernommen wurde, das privat wohnte, da die Werkwohnungen des Dienstleisters nicht konform mit der Arbeitsstättenverordnung war. Auch hier könnte die Gefahr bestehen (bzw. sich entwickeln), dass die Beschäftigten in Unterkünften unterkommen, die den Charakteristika einer Werkwohnung gleichen, ohne dass der Stammbetrieb zur Verantwortung gezogen wird oder für die Behörden die Möglichkeit der Unterkunftskontrolle besteht.

Wenngleich alle interviewten Kontrollbehörden die Gesetzesnovelle insgesamt sehr positiv bewerteten, sahen sie dennoch vereinzelt Anpassungsbedarfe:

- 1) Einzelne Arbeitsschutzkontrollbehörden wünschten sich, dass auch der Bereich der Reinigung, welcher aufgrund potenzieller Gefahrstoffe von dieser Behörde verstärkt kontrolliert wird, in das Verbot von Fremdbeschäftigung mit aufgenommen wird: Bezüglich der korrekten Lagerung der Substanzen, aber auch der Einhaltung von Hygiene- und Arbeitsschutzausrüstungen würden sich Sub- und Stammunternehmen die Verantwortlichkeiten gegenseitig zusprechen. Die Verschleierung von Verantwortlichkeiten sei auch dadurch gegeben, dass dort viele Schnittstellen zu Arbeitsbereichen des Kerngeschäfts bestehen.<sup>327</sup>
- 2) Bei der Erfassung von Pausenzeiten wünschten sich einige Arbeitsschutzkontrollbehörden eine eindeutigere Regelung: *„Es heißt im Gesetz dass die Arbeitszeiten, also Beginn und Ende der Arbeitszeiten, elektronisch und manipulationssicher zu erfassen sind, aber wir wissen, dass da jetzt schon Diskussionen laufen [...], was die Erfassung der Pausen betrifft. Nach unserer Erfahrung ist es halt so, dass die Arbeitspausen – manchmal werden sie gestempelt, manchmal werden sie nicht gestempelt, manchmal werden sie teilweise gestempelt. Also da ist ein völliger Wildwuchs, wann die gestempelt werden.“*
- 3) Wenngleich alle interviewten Hauptzollämter von generell leichteren Prüfungen der Arbeitszeiten sprachen, wurden unterschiedliche Erfahrungen mit den aktuellen Regelungen der Rüst-, Wasch-, und Umkleidezeiten gemacht. Viele Unternehmen wünschen sich anstelle der exakten Erfassung aller für fremdnützige Vor- und Nachbereitungshandlungen benötigten Zeiten eine Pauschale für die entsprechenden Zeiten bzw. würden diese auch anwenden. Die Mehrheit der interviewten Hauptzollämter kann diese Alternative aus folgenden Gründen nachvollziehen:
  - Insbesondere in großen Betriebsstätten sei es für die Arbeitgeber schwierig nachzuvollziehen, ob die Personen nach dem Betreten des Geländes sich unmittelbar zur Arbeitsstätte bewegen oder z. B. zur Kantine. Teils ist dies auch dadurch bedingt, dass einige der Beschäftigten mit dem öffentlichen Nahverkehr zu ihrem Arbeitsort fahren und entsprechend von der Taktung des ÖPNV abhängig sind. Sofern sie hierdurch die Betriebsstätte eine Stunde vor eigentlichem Schichtbeginn erreichen, möchten sie – insbesondere bei widrigen Witterungsbedingungen – nicht vor dem Betriebsgelände warten.
  - Zudem sei es für einige Hauptzollämter schwierig, einen Modus der Bezifferung zu finden, wie sich „benötigte“ Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten von anderen darauf verwendeten – aber nicht benötigten – Zeiten abgrenzen lassen: *„Dann müssten wir genau mit dem, was man nicht will, mit Pauschalen auch operieren, dann müssten wir ja auch irgendeinen Zeitmodus zugrunde legen, worauf wir unsere Berechnungen stützen und das ist momentan ein Riesenproblem.“* Zwar gab es Fälle, wo sehr klar war, dass die Pauschale unzureichend ist (hier war allein die Wegezeit auf dem Betriebsgelände von der Umkleide bzw. Dusche bis zur Produktionsstätte länger als die zur Verfügung gestellte Pauschale), aber dies trifft nicht auf alle Unternehmen zu. Einige Hauptzollämter schlugen in dem Kontext eine gesetzliche Regelung zur Verankerung der Pauschalen vor: *„Die [Unternehmen] wären alle superglücklich, wenn der Gesetzgeber sagen würde, ‚wir pauschalisieren [...] 20 Minuten oder Viertelstunde pro Ausziehen und Duschen [...]‘“.*
  - Wie in Kapitel 3 dargelegt erfordert der Wortlaut des § 6 I und II GSA Fleisch keine Zeiterfassung direkt bei Betreten des Betriebsgeländes. Das Gesetz bestimmt lediglich, dass der Beginn der täglichen Arbeitszeit unmittelbar bei Arbeitsaufnahme und das Ende und die Dauer der täglichen Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung elektronisch

---

<sup>327</sup> Eine andere Arbeitsschutzkontrollbehörde äußerte, dass sich bei Stammunternehmen generell der Trend beobachten ließe, den Bereich der Reinigung nicht mehr extern an andere Unternehmen zu vergeben. Entsprechend sah die interviewte Behörde keinen Bedarf in einer Ausweitung der Gesetzesnovelle.

und manipulationssicher zu erfassen sind. Die Gerichtsbarkeit wird für die Praxis zu klären haben, ob es mit § 6 I, II GSA Fleisch vereinbar ist, für Wege-, Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten Zeitpauschalen zu gewähren, sodass es zulässig wäre, die Zeiterfassungsgeräte bei der jeweiligen Arbeitsstätte anzubringen. Die Vor- und Nachbereitungshandlungen müssten dennoch (als Zeitpauschale) elektronisch erfasst und zur eigentlichen Arbeitszeit hinzugerechnet werden, um Verstöße gegen das ArbZG zu vermeiden.

- 4) In der gegenwärtigen Praxis aufwendig ist für viele Hauptzollämter die Überprüfung der tariflich zulässigen Bereichsausnahme der Leiharbeit in der Fleischverarbeitung: So müssen die Unternehmen an die Hauptzollämter einen umfangreichen Satz an Meldeanzeigen (Erst- und Beendigungs- oder Änderungsanzeigen) vorlegen, die von den Behörden einzeln ausgewertet müssen – unabhängig davon, ob ein Leiharbeitsverhältnis tatsächlich zustande kam. Hier wünschten sich die Hauptzollämter innovativere Lösungen zur Meldung. Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Prüfung des Umfangs der Leiharbeit im Kernbereich eines Unternehmens: Jede Arbeitsstunde ist mit Bezug auf das Kalenderjahr einzuberechnen, allerdings sind Leiharbeiter\*innen bezogen auf ein Kalenderjahr nicht durchgängig im gleichen Umfang in einem Betrieb beschäftigt; zum Teil nur temporär für bestimmte Zeitabschnitte und teilweise in verschiedenen Stundenumfängen. Die Prüfung, ob der Umfang der in einem Betrieb eingesetzten Leiharbeit gesetzeskonform ist, gestaltet sich aus Sicht eines Hauptzollamtes „äußerst komplex und äußerst schwierig.“

## 6.3 Arbeitsbedingungen und Verstöße gegen Mindeststandards

### 6.3.1 Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen

#### 6.3.1.1 Entlohnung unterhalb des vereinbarten Lohns bzw. unterhalb des Mindestlohns

##### Situation vor der Gesetzesnovelle

In der Literatur wird beschrieben, dass eine Einhaltung des vereinbarten Lohns bzw. des gesetzlichen Mindestlohns vor der Novellierung des GSA Fleisch nur formell bzw. auf dem Papier erfolgte.<sup>328</sup> De facto wurden allerdings unterschiedliche Praktiken genutzt, um den gesetzlichen Mindestlohn zu unterschreiten. Als gängige Praktiken werden hohe Abzüge für die Unterbringung und für den Transport zur Arbeitsstätte sowie Nutzungsgebühren für Arbeitsmittel oder Schutzkleidung beschrieben.<sup>329</sup> Wie häufig es sich bei diesen hohen Abzügen um Rechtsverstöße und damit auch de jure um Unterschreitungen des Mindestlohns handelte, kann die Evaluation nicht bewerten. Die Betriebsfallstudien sprechen dafür, dass der Umgang mit dem Thema sehr unterschiedlich von den Unternehmen gehandhabt wurde. Aussagen über die Häufigkeiten illegaler Praktiken lässt die Datenlage nicht zu.

Ein Teil des interviewten ehemaligen Fremdpersonals betonte, dass ihm auch vor der Novellierung immer vollumfänglich der vereinbarte Lohn gezahlt wurde. Andere berichteten, dass ihnen erst nach mehreren Nachfragen die Gehälter vollständig gezahlt wurden. Und wieder andere führten aus, wie während ihrer Tätigkeiten im Subunternehmen<sup>330</sup> Lohnunterschreitungen über unterschiedliche Wege stattfanden:

---

<sup>328</sup> Vgl. Weinkopf, 2018; Erol/Schulten, 2020; Friedrichsen, 2020; Fuchs/Feldens/Kalvelage 2020; Friedrichsen, 2020.

<sup>329</sup> Vgl. Kossen, 2018; Weinkopf, 2018; Friedrichsen, 2020; Fuchs/Feldens/Kalvelage 2020; Becker, 2020; Bosch/Weinkopf/Hüttenhoff, 2020; Erol/Schulten, 2020; DGB, 2020a; Sepsi, 2021; Heinrich-Böll-Stiftung, 2021.

<sup>330</sup> Insgesamt wurde in sieben Fallstudien erwähnt, dass es in der Vergangenheit zur Unterschreitungen des vereinbarten Lohns bei den Subunternehmen kam. Sechs dieser Unternehmen sind dabei industriell arbeitende Schlachtunternehmen, bei einem Unternehmen handelt es sich um einen Industriebetrieb der Fleischverarbeitung.

- Einige ehemalige Werkvertragsarbeitnehmer\*innen, die in Großunternehmen tätig waren, sagten aus, dass sie in der Vergangenheit selbst für ihre Arbeitsschutzkleidung aufkommen mussten. Entsprechende Praktiken wurden allerdings nur in zwei Fallstudien erwähnt. Zu hohe Abzüge für Transport oder Unterkünfte wurden in den Betriebsfallstudien nicht erwähnt.
- In einer anderen Fallstudie berichteten Beschäftigte, dass Lohnabzüge Bestandteil einer Bestrafungspraxis bei Minderleistung oder Verstößen gegen Hygienevorschriften waren.

Das wahrscheinlich gängigste Mittel zur Unterschreitung des vereinbarten Lohns (und damit ggf. auch des gesetzlichen Mindestlohns) war die unterlassene Vergütung von geleisteten Arbeitsstunden. Dies wurde in mehreren Fallstudien beschrieben, insbesondere bei Werkvertragsunternehmen, die in der Schlachtung bzw. Zerlegung<sup>331</sup> tätig waren. In einem anderen Fall erläuterte der Betriebsratsvorsitzende, dass das Subunternehmen Stunden z. B. durch Gegenrechnung von Urlaubstagen abgezogen habe: *„Bei [diesem Werkvertragsunternehmen] war es üblich, das weiß ich auch aus erster Hand, dass der Kollege einfach sagt: ‚Komm, wir ziehen jetzt mal allen fünf Tage Urlaub ab.‘ Dann bekommen die ihre Abrechnung, dann stehen da über fünf Tage weniger drauf und dann fragen wir: ‚Was machen wir denn, wenn die sich beschweren?‘ Ja, jeder der sich beschwert, kriegt sie wieder. Haben doch Geld genug gespart. Das ist also da auch eine übliche Methode.“* In anderen Fällen wurden geleistete Arbeitsstunden nicht vergütet, die zuvor nur handschriftlich und nicht manipulationssicher erfasst worden waren. Durch die ggf. gefälschten Arbeitsstunden konnten auch die Hauptzollämter nicht prüfen, ob eine Unterschreitung des Mindestlohns vorlag: *„Werkvertragsunternehmen ist natürlich problematisch [...] dann werden mir irgendwelche Stunden vorgelegt, die relativ einheitlich geschrieben sind von irgendwelchen Vorarbeitern ... das war natürlich alles sehr sehr manipulationsanfällig [...] und da hätte man sich eigentlich eine Mindestlohnprüfung sparen können, weil wenn die akkurate, sprich die gesicherte Stundenaufzeichnung nicht vorliegt, dann kann man sich die ganze Mindestlohnprüfung sparen, weil dort irgendwelche geschönten Stundenzettel vorgelegt werden, auf die dann irgendwelche Stunden eingetragen worden sind. Und wenn man die dann mit den Lohnabrechnungen abgleicht, dann passt das natürlich.“*

Durch die entsprechenden Manipulationen der Arbeitszeiterfassung und den damit einhergehend geringen Möglichkeiten ihrer Prüfung seitens des Zolls können amtliche Daten, welche die Zahl an Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen das Mindestlohngesetz darstellen, nicht die Situation vor der Gesetzesnovelle transparent abbilden: So hat sich im Durchschnitt die Zahl der eingeleiteten Verfahren wegen Mindestlohnverstößen im Verhältnis zur Zahl der Arbeitgeberüberprüfungen erhöht: Betrug ihr Anteil von 2015 bis 2020 durchschnittlich rund acht Prozent, lag dieser Wert für die Jahre 2021 und 2022 durchschnittlich bei fast zehn Prozent (vgl. Tabelle 20).

Anhand der geschilderten Probleme zur Überprüfung der Mindestlohnunterschreitung und der nun leichteren Kontrollen zur Einhaltung der gesetzlich zulässigen Arbeitszeiten (vgl. Kapitel 6.2.4) kann davon ausgegangen werden, dass die amtlichen Daten keine Zunahme der Verstöße anzeigen, sondern nur, dass ein höherer Anteil der Verstöße nun identifiziert wird. Anhand der qualitativen Ergebnisse ist stark davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl der Lohnunterschreitungen von 2015 bis 2020 deutlich über dem Niveau nach dem novellierten GSA Fleisch liegt.

---

<sup>331</sup> Es sollte berücksichtigt werden, dass diese Praxis nicht in allen Unternehmen, die mit Werkvertragsunternehmen gearbeitet haben, gängig war: Nicht in allen befragten Unternehmen wurden entsprechende Manipulationen erwähnt; zudem wurde teilweise auch von Geschäftsführern und Personalern darauf hingewiesen, dass das Stammunternehmen die Arbeitszeiten der damaligen Subunternehmen kontrolliert hat.

**Tabelle 20** Anzahl an Mindestlohnverstößen im Verhältnis zu Arbeitgeberprüfungen in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2015 bis 2022

Jahr	Arbeitgeberprüfung n	MiLoG-Verstöße	Anteil der MiLoG-Verstöße	Ø
2015	445	25	5,62 %	8,25 %
2016	278	27	9,71 %	
2017	233	26	11,16 %	
2018	332	14	4,22 %	
2019	340	34	10,00 %	
2020	522	46	8,81 %	9,87 %
2021	685	57	8,32 %	
2022	578	66	11,41 %	

Quelle: BT-Drucks. 19/11441 (für die Jahre 2015 bis 2018), BT-Drucks. 20/5704 (für die Jahre 2019 bis 2022); eigene Berechnungen

### Situation nach der Gesetzesnovelle

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Unterschreitung der Lohnzahlungen deutlich verringert hat: Das bestätigten unter anderem die Eindrücke der Beratungsstellen von Faire Mobilität, da es sich heute in Konfliktfällen um kleinere Summen handelt: Wurden früher Monatsgehälter nicht gezahlt, sind nun typische Konfliktfälle eher, dass zum Beispiel vergessen wurde, Nachtzuschläge auszus zahlen.

Neben dem Interview mit Faire Mobilität wurde auch in den Fallstudien von einer Verringerung der Lohnunterschreitungen berichtet: Ehemalige Werkvertragsarbeitnehmer\*innen, die früher selbst für Schutzkleidung bzw. Arbeitsmittel aufkommen mussten, gaben nun an, dass sie hierfür keine Nutzungsgebühren mehr zahlen müssen. Weiterhin berichteten die interviewten Beschäftigten, dass sie anders als (teilweise) früher vollumfänglich die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erhielten.

Mit Blick auf die unterlassene Vergütung von geleisteten Arbeitsstunden lieferten unterschiedliche Quellen verschiedene Aussagen: In Betriebsfallstudien erklärte auch das ehemalige Fremdpersonal, dessen Arbeitsstundenabrechnungen früher unvollständig waren, dass nun die Arbeitsstundenerfassungen immer korrekt seien. Demgegenüber teilten viele Beschäftigte, die sich an Beratungsstellen wandten, mit, dass zwar neue Stempelsysteme eingeführt wurden, aber auch diese teilweise manipuliert würden.<sup>332</sup> Sie berichteten auch davon, dass teilweise Wasch-, Umkleide- und Rüstzeiten von ihren Pausen abgezogen würden. Obgleich die Arbeitszeiterfassung nun in der Regel für alle Beschäftigten elektronisch erfolgt, entspricht sie nicht immer der Vorgabe, die Arbeitszeit vollständig zu erfassen. Einige Unternehmen erfassen die Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten nicht, sondern vergüten diese Zeiten pauschal (vgl. Kapitel 6.2). Einzelne dieser Unternehmen taten dies explizit nach Abstimmung und im Konsens mit dem Betriebsrat – dies sei so für alle Beteiligten sinnvoller, um Zeitdruck zu vermeiden. Die elektronisch erfasste Zeit decke dann zwar nicht die gesamte Arbeitszeit und eigne sich nicht zur Kontrolle des Mindestlohns. Allerdings käme es in den beschriebenen Fällen (nach Einschätzung der Interviewten) dennoch nicht zu Lohnunterschreitung, da die Pauschale für die Rüst-, Wasch- und Umkleidezeit angemessen sei. Demgegenüber wurde allerdings seitens einiger Hauptzollämter auch die Erfahrung gemacht, dass (einzelne) Unternehmen bewusst zu knapp bemessene Pauschalen einsetzen, um so Gelder einzusparen.

<sup>332</sup> Informationen dazu, wie konkret die Arbeitszeiterfassung manipuliert werden, liegen nicht vor.

### Exkurs: Erfassung von Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten seit der Novellierung des GSA Fleisch

Die interviewten Hauptzollämter gaben an, dass bereits vor der Gesetzesnovelle alle Stammunternehmen, die mit Subunternehmen zusammengearbeitet hatten, in ihren Betriebsstätten über eine elektronische Zeiterfassung verfügten. Allerdings waren diese Geräte teils an den falschen Positionen installiert und wurden nach der Novellierung nicht von Geräten an anderer Stelle ersetzt. Teils erkundigten sich die Unternehmen bei den Hauptzollämtern, wo die entsprechenden Geräte angebracht werden sollen: „*Und wenn ich da auch keine brauchbare Erklärung habe, dann kommen die wieder mit Pauschalen.*“ Im Jahr 2021 wurden daher 52 Unternehmen beauftragt, da sie gegen die (korrekte) Aufzeichnung dieser Zeiten verstoßen hatten. Im Jahr 2022 waren es 80 Unternehmen.

Unternehmen, die nach der Gesetzesnovelle keine Pauschalen nutzen, meldeten gegenüber den Hauptzollämtern häufig den Wunsch zu ihrem Einsatz. Die Geräte zur Arbeitszeiterfassung werden je nach Betrieb an unterschiedlichen Stellen installiert:

- Teilweise wird die Arbeitszeit bereits kurz vor dem Betreten in der Produktionsstätte erfasst, auch weil zwischen der Umkleide- und der Produktionsstätte ein Abbiegen zur Kantine möglich ist und die Arbeitgeber befürchten, „Kaffeepausen“ zu vergüten.
- Teilweise wird die Arbeitszeit unmittelbar hinter den Umkleidekabinen erfasst.
- Teilweise wird die Arbeitszeit erst unmittelbar vor dem Fließband selbst erfasst.
- Zudem berichtete ein Hauptzollamt von einem Unternehmen, in welchem Wege-, Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten separat erfasst und die entsprechenden Zeiten nicht in der Lohnabrechnung berücksichtigt wurden. Das Unternehmen vertrat die Auffassung es müsste die Zeiten lediglich erfassen, um die Einhaltung des ArbZG nachweisen zu können, es müsse diese Zeiten aber nicht bezahlen. Ein anderes Unternehmen erfasste diese Zeiten, vergütete sie aber für alle Beschäftigten inklusive des Führungspersonals nur mit dem Mindestlohn.

Bezüglich der Handhabung von Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten äußerte sich ein Hauptzollamt folgendermaßen: „*Man hat standardmäßig das Drehkreuz im Eingangsbereich mit diesem Fingerprint. Und dann hat man vor dem eigentlichen Eingangsbereich auch nochmal eine Zeiterfassung, die im Grunde dann die tatsächliche Arbeitszeit erfasst. Und diese Rüstzeit – aus meiner Sicht auch sehr vernünftig – die muss man auch mit vergüten [...] Aber man kriegt das technisch in den meisten Betrieben nicht hin, zu verhindern, wenn die Zeiterfassung zu früh einsetzt [...] da kann das schon mal sein, dass da einer für 'ne Stunde in der Kantine sitzt oder sich irgendwo im Betrieb bewegt [...]. Da kann man eigentlich nur sagen, man muss in dem Betrieb angemessen eine Größenordnung für Rüstzeiten haben. Die kann man ja mit der NGG und der Gewerkschaft und alles aushandeln und dann muss man die vergüten und dann ist gut. [...] Also so eine Viertelstunde, 20 Minuten müssten dem Arbeitnehmer täglich zugestanden sein für diese Zeit. Aber wie gesagt, selbst wenn man sagt, eine halbe Stunde ist das, da könnten ja alle damit leben. Das würde ja für alle gelten und dann wäre Ruhe an der Front. Aber da die Verantwortung auf den Zoll zu schieben und zu sagen: So jetzt geht mal auf die großen Konzerne los ...“*

Weitere Wege, die auch nach Inkrafttreten der Novelle zu Lohnunterschreitungen führten, waren falsch berechnete Sonntags-, Nacht- und Feiertagszuschläge oder der Abzug der Mieten für Werkwohnungen vom Nettolohn in einem Maß, welche die Pfändungsfreigrenzen unterschritten. Solche Fälle wurde allerdings nur von einem Hauptzollamt beschrieben und betreffen nur einzelne Unternehmen (wo diese dennoch viele Personen betreffen können: So wurde etwa bei einem Unternehmen 2021 eine Unterschreitung der Pfändungsfreigrenze von rund 1.000 Beschäftigten identifiziert).

### 6.3.1.2 Höchst Arbeitszeit und Mindestruhezeit

#### Situation vor der Gesetzesnovelle

Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz waren in der Fleischwirtschaft vor der Gesetzesnovelle nach Angaben der Literatur verbreitet: So wurde die tägliche Höchst Arbeitszeit von acht bzw. zehn Stunden regelmäßig überschritten;<sup>333</sup> teilweise wurde auch von 16 Stunden am Tag berichtet.<sup>334</sup> Damit einhergehend wurde in der Fleischwirtschaft auch die wöchentliche Höchstzeit überschritten; statt der gesetzlich maximalen 48 Wochenstunden seien mehr Stunden üblich gewesen.<sup>335</sup> Die Literatur beschreibt dabei zwei Wege, wie ein solcher Arbeitszeitbetrug umgesetzt wurde, ohne dass diese Rechtsverstöße nachweisbar waren: Berichtet wurde die Ausgabe von zwei Chips, die von der gleichen Person genutzt wurden.<sup>336</sup> Oder die Beschäftigten wurden nach Schichtende dazu angehalten, Doppelschichten über Schwarzarbeit zu leisten<sup>337</sup>, d. h. die zusätzlichen Schichten wurden bar und unversteuert entlohnt.

Qualitative Interviews der Evaluation ergänzen die Beschreibungen der Literatur zur Situation vor der Novelle. Die Überschreitungen der Höchst Arbeitszeiten erfolgten nicht in jedem Fall durch Zwang oder einseitige Vorgaben der Subunternehmen, sondern sie lagen teils auch im Interesse mancher Beschäftigter. Gerade Beschäftigte, die ihre Familie im Herkunftsland ließen und lediglich in einer begrenzten Zeit bis zur Rückkehr möglichst viel verdienen wollten, waren gegenüber Überstunden oder Zweitschichten nicht immer abgeneigt. Ein Unternehmen berichtete, dass einzelne Beschäftigte des Werkvertragsunternehmens den Abschluss eines Arbeitsvertrags mit ihm abgelehnt hätten. Grund war, dass sie trotz des höheren Stundenlohns im Stammunternehmen dann aufgrund der tariflichen Bindung nur noch acht Stunden täglich hätten arbeiten können und dadurch in Summe weniger verdient hätten.

#### Situation nach der Gesetzesnovelle

Wenngleich die qualitativen Daten deutlich machen, dass sich Arbeitszeitverstöße im Zuge des novellierten GSA Fleisch reduziert haben, kann dies nicht anhand amtlicher Daten aufgezeigt werden: So sind Vergleiche zur Anzahl der Verstöße mit der früheren Situation wenig sinnvoll, da die Arbeitszeitaufzeichnungen früher weniger valide bzw. anfälliger für Manipulationen waren und sich Verstöße damals trotz starken Verdachts nur schwer nachweisen ließen (vgl. Kapitel 6.3.1.2).<sup>338</sup>

Auch nach der Novellierung des GSA Fleisch kommt es zu Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen zum Arbeitszeitrecht, aber seltener. Beratungsstellen berichten, dass sich immer noch Beschäftigte aufgrund von Missständen bzw. Verstößen gegen arbeitszeitrechtliche Regelungen an sie wenden. Sie erzählten von weiterhin zu langen (10,5- bis 11,5-stündigen) Arbeitstagen oder davon, dass Zuschläge vorenthalten werden. Konflikte können jedoch auch auf dem Zwang beruhen, am Samstag zu arbeiten, wobei von der konkreten vertraglichen Regelung abhängt, ob es sich um einen Rechtsverstoß handelt. Insgesamt sprechen die Interviews mit Stakeholdern und die Fallstudien jedoch dafür, dass das Arbeitszeitgesetz nach der Novellierung des GSA Fleisch nun in der Regel eingehalten wird. Welche qualitative Veränderung dies für die Beschäftigten bedeutet, veranschaulichen die Ausführungen eines Betriebsratsmitglieds. Es beschrieb die Reaktion der

<sup>333</sup> Vgl. Ulrich, 2021; Takács, 2021.

<sup>334</sup> Vgl. Staunton, 2021.

<sup>335</sup> Vgl. Whittall & Trinczek, 2020; Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>336</sup> Vgl. Heineck, 2020.

<sup>337</sup> Vgl. DGB, 2020b; Heineck, 2020.

<sup>338</sup> Die Daten der Arbeitsschutzverwaltung NRW für die Fleischwirtschaft zeigen z. B., dass im Jahr 2019 60 Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz identifiziert wurden bei insgesamt 55 Kontrollen in diesem Rechtsgebiet in Betriebstätten. Im Jahr 2021 wurden 52 Verstöße bei 40 Kontrollen identifiziert – der Anteil an Verstößen pro Kontrolle ist im Jahr 2021 somit höher. Anhand der geschilderten Problematiken zur Überprüfung der Arbeitszeiten vor der Novelle des GSA Fleisch dürfte die Dunkelziffer der Arbeitszeitverstöße von 2019 deutlich höher sein.

ehemaligen Fremdbeschäftigten auf seine Erläuterung zur Neuregelung der Arbeitszeit: *„Ich sage: ‚Funktioniert bei uns ganz einfach: Frühschicht läuft von dann bis dann, Spätschicht von dann bis dann. Und wenn ihr Überstunden macht, wisst ihr das eine Woche vorher.‘ Dann fingen die beide an zu weinen, beide so um die 25. Ich sage: ‚Wieso weint ihr jetzt?‘ Und die: ‚Wir wissen wirklich, bevor wir hinkommen, wie lange wir arbeiten müssen und wann wir Feierabend haben?‘ Das kannten die ja so gar nicht. Wirklich die Tränen runter, die waren total fasziniert: ‚Wie? Es gibt pünktlich das Geld und ich brauche nicht mehr meine Überstunden auf den Zettel schreiben und man reißt sie nachher durch? Ich kann zu dir kommen und sagen, wenn da was nicht stimmt?‘ Ich sage: ‚Natürlich ist das so.‘“*

Die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeiten ist allerdings nicht ausschließlich auf die Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals zurückzuführen, sondern auch auf eine höhere Prüfdichte in der Fleischwirtschaft in den vergangenen Jahren sowie auf neue Wege der Arbeitszeiterfassung: Während früher bei den Subunternehmen häufig die Arbeitszeit schriftlich erfasst wurde, erfolgt diese nach Erfahrungen des Zolls in der Industrie nun durchweg digital. Ein Hauptzollamt hat in diesem Kontext darauf verwiesen, dass die digitale Zeiterfassung zwar nicht dazu führe *„dass die 100-prozentig manipulationssicher sind, aber weitgehend.“* Eine interviewte Wissenschaftlerin des QMR verwies allerdings darauf, dass generell keine manipulationssichere Arbeitszeiterfassung bestehe: *„Die Systeme [...] lassen immer eine nachträgliche Korrektur zu. Und damit ist der Manipulation Tür und Tor geöffnet.“* Dennoch wird auch seitens des QMR eingeräumt, dass eine manuelle Zeiterfassung deutlich anfälliger sei als eine automatisierte.<sup>339</sup>

### 6.3.1.3 Umgang mit Krankheiten

#### Situation vor der Gesetzesnovelle

In der Literatur wurde darauf hingewiesen, dass auf Personen, die in der Fleischwirtschaft tätig waren, Druck ausgeübt wurde, auch arbeitsunfähig erkrankt zur Arbeit zu erscheinen.<sup>340</sup> Mögliche Druckmittel waren dabei fehlende Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall,<sup>341</sup> zusätzliche Kosten für die Nutzung der Unterkünfte<sup>342</sup> sowie Kündigungsandrohungen bei Krankmeldungen oder rechtswidrige Fehltagabmahnungen bei Krankentagen<sup>343</sup>. Fallstudien der Evaluation bestätigten dies. Die geschilderten Praktiken reichten von Lohnkürzungen im Krankheitsfall bis hin zu Lohnausfällen. Entsprechendes wurde sowohl in Fallstudien der Verarbeitung wie auch der Schlachtung und für unterschiedliche Unternehmensgrößen genannt. Ein Betriebsratsvorsitzender äußerte sich folgendermaßen dazu: *„Ich habe mich mal sehr intensiv mit dem Vorarbeiter [des Subunternehmens] unterhalten [...]. Ich sag ‚Kollege, wie kriegt er das hin, dass ihr billiger seid? Ihr müsst denen ja irgendwann mal die 12 Euro geben.‘ Nun sagte er ‚Ist einfach, wir haben null Kranke.‘ Ich sage ‚Wie ihr habt null Kranke?‘ Er: ‚Ach, das ist doch ganz einfach: Ich besorg mir irgendeinen Rumänen, der fängt bei uns an, das funktioniert relativ gut [...] Jetzt kommt der Erste mit einem gelben Schein. Dann sage ich: ‚Du hast keinen gelben Schein, du hast jetzt Urlaub. Du bist nicht krank, du hast Urlaub‘, und zerreiße den gelben Schein. Und wenn die sich wehren, haben die keine Wohnung und keine Arbeit mehr. Deswegen haben wir Krankenstand von Null und können uns das leisten.“*

Darauf, dass Krankmeldungen auch durch Urlaube ersetzt wurden, weist ein anderer interviewter Experte hin: Wenn ein Fremdbeschäftigter z. B. aufgrund von Rückenschmerzen einen Arzt aufsuchte, wollte dieser keine Krankschreibung, sondern lediglich Schmerzmittel: *„Die wollten nicht für ein, zwei Wochen nach Hause fahren, weil sie krank waren und dann wiederkommen.“*

<sup>339</sup> Seitens des QMR wird darauf verwiesen, dass der wesentliche Unterschied nicht zwischen manueller und digitaler, sondern zwischen manueller und automatisierter Zeiterfassung liegt: Entscheidend ist, ob die Erfassung der Zeitdaten von ihrer Verarbeitung getrennt ist.

<sup>340</sup> Vgl. Kossen, 2018; Becker, 2020.

<sup>341</sup> Vgl. DGB, 2020b.

<sup>342</sup> Vgl. Becker, 2020; DGB, 2020b.

<sup>343</sup> Vgl. Ulrich, 2021.



## Situation nach der Gesetzesnovelle

Amtliche Daten zur Zahl der Krankmeldungen zwischen 2019 und 2021 können keinen Hinweis geben, ob durch die Übernahmen die Bereitschaft zur Krankmeldung gestiegen ist: Ein solcher Effekt würde durch die Pandemie und dem einhergehenden allgemein höheren Krankenstand überlagert. Im Rahmen der Fallstudien wird jedoch sowohl vonseiten der Beschäftigten als auch vonseiten der Arbeitgeber bestätigt, dass die Bereitschaft, sich krank zu melden, gestiegen sei. Dabei sind die höheren Krankmeldungen auch auf die gesetzlich verpflichtende und nun systematisch eingehaltene Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zurückzuführen – in Kombination mit dem Vertrauen, für eine Krankheit nicht sanktioniert zu werden. Dieses Vertrauen zu entwickeln war für Beschäftigte erst ein Lernprozess. So berichtete eine interviewte Beschäftigte: *„Das hat sich nach der Festanstellung geändert, anfangs haben die sich nicht getraut [zum Arzt zu gehen], dann wurde es langsam mehr.“* Bei mehreren Fallstudien zählte es zu den für das ehemalige Fremdpersonal wesentlichen Veränderungen, dass Krankheitstage nun entlohnt werden, die bei dem damaligen Werkvertragsunternehmen nicht vergütet wurden.

Nicht alle Unternehmen empfinden diese Veränderung als legitim. Ein Unternehmer, der früher Beschäftigte in Unternehmen der Fleischwirtschaft verliehen hatte, beschrieb diese Entwicklung sogar im Zusammenhang mit dem Druck, der früher auf Beschäftigte ausgeübt wurde: *„Ich habe mit vielen Standortverantwortlichen gesprochen und auch mit Branchenkennern im Nachhinein: Die Lohnkosten an sich sind um circa 35 Prozent bei den Schlacht- und Zerlegebetrieben in die Höhe gegangen, nachdem die die Mitarbeiter selber eingestellt haben – allein aus dem Grund, weil: Der Dienstleister konnte das Personal besser betreuen, besser im Griff halten. Weil: Die Mitarbeiter, die diese Tätigkeiten verrichtet haben, hatten dann die Einstellung ‚Jetzt sind wir Festangestellte und jetzt können wir auch des Öfteren medizinischen Urlaub feiern.‘“* Aber auch einige Stammbeschäftigte, die nicht an den Gewinnen des Unternehmens beteiligt waren, berichteten, dass sie es nicht als gerechtfertigt empfanden, wie häufig einzelne ihrer neuen Kolleginnen und Kollegen krank sind oder wie lange sie nach kleineren Verletzungen krank waren. In Interviews mit kleineren Unternehmen wurde auch erwähnt, dass durch den Wegfall von Leiharbeit sich im Krankheitsfall die Situation für die Stammbeschäftigten verschärfe: *„Wenn sich jetzt heute jemand den Fuß bricht und für vier, sechs Wochen ausfällt, dann konnte ich jemanden holen aus der Leiharbeit. Und das geht jetzt nicht mehr. Das war für uns auch ein Tool, wo eigentlich unser Stammpersonal entlastet wurde.“*

Die Arbeitgeber spüren den höheren Krankenstand in höheren Kosten. Doch die deutliche Mehrheit der Interviewten akzeptiert dies – zum Teil explizit unter Hinweis darauf, dass der frühere Zustand, in dem niedrigere Kosten der Werkvertragsunternehmen auch durch Verstöße gegen die Entgeltfortzahlungspflicht im Krankheitsfall erkaufte wurden, eigentlich auch ihnen inakzeptabel erschien.

In den Betriebsfallstudien wurde aus unterschiedlichen Perspektiven beschrieben, dass die Hürden zur Krankmeldung beseitigt wurden. Auch mehrere interviewte Expertinnen und Experten der NGG, KDA Nordkirche und Caritas gaben an, dass sich die Kultur zur Krankmeldung stark verändert hat: Krank zur Arbeit zu erscheinen, ist inzwischen keineswegs ein Normalfall mehr. Dennoch gibt es immer noch Beschäftigte, die weiterhin von Schwierigkeiten der Krankmeldung berichten. Unter den Beschäftigten, die unabhängig von den Betriebsfallstudien für Interviews gewonnen wurden, bildeten sie sogar die Mehrheit. Ihre Beispiele reichten davon, dass die Möglichkeit eingeschränkt wurde, bei Krankheitssymptomen den Arbeitsplatz für einen Arztbesuch zu verlassen, bis hin zu Kündigungen von Beschäftigten bei längeren Krankmeldungen. Teilweise wurde auch berichtet, dass die Personen aufgrund mangelnden Vertrauens in ihre neuen Arbeitgeber bevorzugten, während ihres Urlaubs in ihrem Heimatland einen Arzt aufzusuchen. Und auch ein niedergelassener Arzt, welcher in seiner Praxis überproportional viele rumänische Beschäftigte aus der Fleischwirtschaft behandelt, machte die Erfahrung, dass auch nach der Novellierung des GSA Fleisch die Bereitschaft zur Krankmeldung

gering ist, da mit Kündigungen im Krankheitsfall gedroht werde: *„Ich habe wiederholt Patienten gehabt mit Lungenentzündung oder eben anderen Beschwerden, wo es medizinisch gerechtfertigt gewesen wäre, auch locker 14 Tage eine Krankmeldung zu attestieren, die dann aber nach zwei, drei Tagen wieder zur Arbeit wollten oder gar keine Krankmeldung haben wollten.“*

#### 6.3.1.4 Verstöße gegen Sozial- und weitere Arbeitsgesetze

Sowohl die Literatur als auch die Interviews mit den Hauptzollämtern sprechen dafür, dass es in der Fleischwirtschaft in den letzten Jahren vor und nach der Novellierung des GSA Fleisch nur selten zu Schwarzarbeit und Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis kam:

- Vereinzelt kam es in der Vergangenheit zu melderechtlichen Verstößen bei der Beschäftigung von Personen aus Drittländern. Dort kam es (selten) zu Beginn der Beschäftigung vor, dass bei dem Werkvertragsunternehmen kein Arbeitsvisum vorlag. Die interviewten Hauptzollämter wiesen darauf hin, dass diese Verstöße fast ausschließlich bei Subunternehmen vorzufinden und generell in den größeren Stammunternehmen kaum vorhanden waren. Durch das GSA Fleisch habe sich die Zahl der Verstöße zusätzlich reduziert: *„Da geht bei einem kleinerem Betrieb schon mal was schief, weil man da vielleicht mal einen einstellt, der vielleicht keine Arbeitserlaubnis hat oder eine falsche ID-Karte [...] Die [Großkonzerne] also zumindest die, die ich hier in meinem Umfeld habe, die rufen bei mir auch an und sagen ‚Wir haben jetzt hier zwei Leute [...], da haben wir den Eindruck, dass von der Sprache und von der Nationalität – das passt nicht zusammen.‘ Dann fahren wir das raus [...], dann gucken die [Großkonzerne] noch wann ist der in der Schicht da, und dann wird das genau zeitlich abgestimmt [...] Und dann werden die überprüft die Pässe und dann nehmen wir die mit.“*
- Auch Schwarzarbeit scheint im Untersuchungszeitraum in der Fleischwirtschaft eine untergeordnete Rolle zu spielen: Die Literatur verweist darauf, dass es durch die elektronische Arbeitszeiterfassung kaum möglich sei, unregistriert auf dem Werksgelände zu arbeiten.<sup>344</sup> Sofern Schwarzarbeit vorkomme, wäre dies bei Zusatzschichten mit hohem Auftragsvolumen der Fall. Die meisten<sup>345</sup> interviewten Hauptzollämter verneinten ebenfalls, dass Schwarzarbeit – mit Ausnahme einzelner *„Misch-Masch-Schwarzlohnzahlungen“* – eine Rolle spiele: *„Man ist eben in der Fleischbranche übergegangen von der illegalen Beschäftigung in das Werkvertragverhältnis“*. Das entsprechende Hauptzollamt führte weiter aus, dass Schwarzarbeit sowie der fälschliche Bezug von Sozialleistungen – wenn überhaupt – in Unternehmen der Dönerfleischherstellung vorzufinden waren. Eine Minderung (oder Erhöhung) der Schwarzarbeitsquote in der Fleischwirtschaft durch die Gesetzesnovelle verneinten die Kontrollbehörden.

Hingegen präsenter war der missbräuchliche Einsatz von Werkvertragsarbeit. Die Literatur erwähnt, dass in der Vergangenheit einige *„Fleischunternehmen die Arbeitsprozesse bis ins Detail“* für die Werkvertragsunternehmen gesteuert hätten, statt ein fertiges Werk vom Werkunternehmer autonom herstellen zu lassen.<sup>346</sup> Hauptzollämter bestätigten, dass es dazu Hinweise gab, z. B. wenn das Werkvertragspersonal an den Bändern zusammen mit dem Stammpersonal eingesetzt wurde. Allerdings gestaltete sich der Nachweis des missbräuchlichen Einsatzes von Werkvertragsarbeit in der Vergangenheit schwierig: Zwar hatten die Prüfbehörden die Aufgabe, das fest umrissene „Gewerk“ greifbar zu machen. Da die Kontrolleurinnen und Kontrolleure zum Betreten der Produktionshallen allerdings zunächst die Hygieneschleusen passieren mussten, hatten die Betriebe Zeit und somit die Gelegenheit, die Tätigen neu zu positionieren, sodass beim Betreten der Produktionshalle *„die Leute*

<sup>344</sup> Vgl. Fuchs/Feldens/Kalvelange, 2020.

<sup>345</sup> In einem Interview mit einem Gewerbeaufsichtsbeamten wurde ein großer Subunternehmer erwähnt, der vor einigen Jahren im großen Stil Sozialbetrug betrieb und verurteilt wurde. Da die entsprechende Schilderung allerdings nur in diesem Interview vorkam, geht die Evaluation davon aus, dass es sich eher um einen Einzelfall handelte.

<sup>346</sup> Vgl. Bosch/Weinkopf/Hüttenhoff, 2020.

*so an den Bändern standen, wie wir sie auch vorfinden sollten.*“. Entsprechende Verstöße sind durch das Verbot von Werkvertragsarbeit im Rahmen der Gesetzesnovelle nun obsolet.

Verstöße gegen das Kündigungsrecht wurden in der Literatur beschrieben.<sup>347</sup> So kam es in der Vergangenheit vor, dass Beschäftigte unter Druck aufgefordert wurden, Aufhebungsverträge zu unterschreiben. Auch in zwei Fallstudien der Evaluation wurden rechtswidrige Kündigungspraktiken bei den Subunternehmen beschrieben: Die Personen wurden von den jeweiligen Werkvertragsunternehmen vor der Kündigung nicht abgemahnt. Zudem waren in den entsprechenden Fällen die Kündigungen gleichzeitig mit dem Verlust der jeweiligen Wohnunterkunft verbunden. Entsprechende Praktiken sind nach Erfahrungen der vielfältigen Interviewpersonen durch die Novellierung von GSA Fleisch wesentlich zurückgegangen.

### 6.3.2 Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallgeschehen

#### Situation vor der Gesetzesnovelle

Die Arbeit in der Fleischwirtschaft birgt besondere Unfallrisiken: Dazu gehört die Arbeit mit scharfen Werkzeugen, das Arbeitstempo, verunreinigte Böden<sup>348</sup> sowie der Umgang mit starken Reinigungsmitteln<sup>349</sup> bzw. Biostoffen.<sup>350</sup> Angesichts dieser Risiken ist der Arbeitsschutz von besonderer Bedeutung, wurde aber vor der Novellierung des GSA Fleisch laut Literatur nur unzureichend umgesetzt. Berichtet wird von mangelnden Einweisungen,<sup>351</sup> unzureichender Schutzkleidung<sup>352</sup>, dem Ausbleiben arbeitsmedizinischer Versorgung, von technischen Arbeitsschutzmängeln<sup>353</sup> sowie von Mängeln in der Arbeitsschutzorganisation.<sup>354 355</sup> Geringe Berufserfahrung<sup>356</sup> sowie der niedrige Anteil an Berufsausbildungen in der Branche erschweren darüber hinaus die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen.<sup>357</sup>

Als eine Ursache für den mangelnden Arbeitsschutz sieht die Literatur das Werkvertragskonstrukt, da die in § 8 ArbSchG normierte Pflicht zur Zusammenarbeit der verschiedenen Arbeitgeber von Beschäftigten an einem Arbeitsplatz bei vielen Subunternehmen nicht eingehalten wurde.<sup>358</sup> In einigen Fallstudien stellte es die Arbeitgeberseite so dar, als sei ihre Möglichkeit begrenzt gewesen, den Arbeitsschutz der Werkvertragsunternehmen zu sichern. Dem stehen Aussagen anderer Unternehmen entgegen, dass sie sehr wohl bei ihren Subunternehmen die Standards bestimmen konnten, ggf. einem Subunternehmen aufgrund von Missständen auch kündigten.<sup>359</sup> Sie mussten dann aber damit leben, dass nachfolgende Subunternehmen ein Werk zu höheren Kosten anboten – gerade weil sie sahen, dass solche Standards einzuhalten waren. Erschwert war der Arbeitsschutz aus Sicht der Stammunternehmen bei Subunternehmen allerdings schon:

<sup>347</sup> Vgl. Ulrich, 2021.

<sup>348</sup> Vgl. Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, 2019.

<sup>349</sup> Vgl. Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>350</sup> Vgl. Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, 2020.

<sup>351</sup> Vgl. Birke, 2020.

<sup>352</sup> Vgl. Heineck, 2020; Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>353</sup> Z. B. entfernte Schutzeinrichtungen, zugestellte Fluchtwege und fehlende persönliche Schutzausrüstung.

<sup>354</sup> Z. B. fehlende Gefährdungsbeurteilungen und Nichtvorliegen von Betriebsanweisungen in der Sprache der Beschäftigten.

<sup>355</sup> Vgl. MAGS, 2019.

<sup>356</sup> Vgl. Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>357</sup> Vgl. Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, 2020.

<sup>358</sup> Vgl. Kothe/Raabe-Rosendahl, 2020.

<sup>359</sup> In einigen Fallstudien wurde darauf verwiesen, dass auch vor der Novellierung der Arbeitsschutz zwischen Stamm- und Subunternehmen gemeinsam organisiert wurde und daher wenige bzw. keine Probleme bei der Organisation des Arbeitsschutzes bestanden. Auch einer interviewten BGN-Fachkraft waren Stammunternehmen bekannt, die bzgl. des Arbeitsschutzes stark in die Werkvertragsunternehmen „hineinregiert“ haben, dies stellte zwar (rechtlich) für den Zoll ein Problem dar – primäres Ziel der BGN-Fachkraft war es allerdings „mit allen Mitteln“ Arbeitsunfälle zu vermeiden.

- 1) Arbeitsschutzbeauftragte berichteten, dass ihnen nie klar war, ob die Werkvertragsarbeitnehmer\*innen umfassend zum Arbeitsschutz geschult waren: Zwar ließen sie sich Listen der geschulten Beschäftigten geben, allerdings konnten sie nicht abschätzen, ob diese Listen valide und vollständig waren – geschweige denn, ob die zumeist fremdsprachigen Werkvertragsarbeitnehmer\*innen die Einweisungen verstanden haben.
- 2) Ein damit einhergehendes Problem war, dass sie bei den Personen nicht kontrollierend nachfragen konnten, ob sie geschult worden sind – teils aus rechtlichen Gründen; teils auch, weil sie die Namen auf den Listen nicht den Personen zuordnen konnten.
- 3) Überdies sei es ein Problem gewesen, dass Beschäftigte nicht direkt angewiesen werden konnten, wenn sie gegen den Arbeitsschutz verstießen, sondern erst einen ggf. unbekanntem Vorgesetzten im Werkvertragsunternehmen dafür finden mussten. Rechtlich gilt allerdings, dass für die Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften Arbeitssicherheitsbeauftragte des Stammunternehmers auch die Werkvertragsarbeitnehmer\*innen anweisen können.

Neben solchen Hürden für die Stammunternehmen, die Arbeitsschutzmaßnahmen der Werkvertragsunternehmen zu lenken, wurde in Fallstudien und Stakeholderinterviews auch von einer mangelnden Umsetzung des Arbeitsschutzes bei Werkvertragsunternehmen<sup>360</sup> berichtet: Nicht immer wurden Schutzausrüstungen zur Verfügung gestellt (bzw. nicht darauf geachtet, dass diese getragen wurden), Arbeitsunfälle wurden teilweise verschleiert bzw. Interviewpartner bezweifelten, dass diese systematisch gemeldet wurden. Auch die Aufarbeitung von Unfällen zur zukünftigen Prävention wurde häufig unterlassen. Fehlende Transparenz über die Zuständigkeiten für den Arbeitsschutz war jedoch nicht das Problem. Wer für was zuständig war, sei den Unternehmen und auch den interviewten Beschäftigten weitgehend klar gewesen. Arbeitsschutzbeauftragte des Stammunternehmens kannten die Zuständigen im Werkvertragsunternehmen oft auch aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeit im Unternehmen. Entscheidend sei eher gewesen, dass die Werkvertragsunternehmen trotz ihrer klaren Zuständigkeit dem Arbeitsschutz oftmals keine hohe Priorität beimaßen und kaum Ressourcen darauf verwendeten.

### Situation nach der Gesetzesnovelle

Zur Frage, ob sich der Arbeitsschutz sowie die Unfallquoten durch die Novellierung des GSA Fleisch geändert haben, liefern unsere Fallstudien und Stakeholderinterviews wie auch amtlichen Statistiken Daten. Für positive Veränderungen durch die Integration von Fremdpersonal, wurden zwei Gründe angeführt:

- 1) Insgesamt besteht ein höheres Interesse der Stammunternehmen, dass sich die Beschäftigten nicht verletzen, da ihnen sonst eine Arbeitskraft fehlen würde. Während früher ein Arbeitsunfall und ein damit einhergehender Arbeitsausfall keinen Kosten für das Stammunternehmen verursachte, nehmen nun die Stammunternehmen den (kurzzeitigen) Verlust einer Arbeitskraft unmittelbar wahr<sup>361</sup>: *„Da war es halt so, wenn sich ein Mitarbeiter in den Finger geschnitten hat, dann kam am nächsten Morgen ein anderer. [...] So denken wir ja gar nicht. Der Mitarbeiter, der krank ist, der kostet uns Geld, den müssen wir ersetzen. Und das persönliche Leid kommt noch obendrauf.“*<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> Ein geringes Interesse in der umfassenden Einhaltung des Arbeitsschutzes sollte allerdings nicht implizieren, dass dies bei allen Werkvertragsunternehmen der Fall war: Ein ehemaliges Werkvertragsunternehmen äußerte sich bspw. bzgl. des Arbeitsschutzes, dass dies *„das Wichtigste“* für ihn darstellte. Ebenso schilderte eine BGN-Fachkraft, dass es auch unter Werkvertragsunternehmen *„Vorzeigeunternehmen“* gab, wenn es um die Einhaltung des Arbeitsschutzes ging.

<sup>361</sup> An der Stelle könnte argumentiert werden, dass es auch im Interesse der Werkvertragsunternehmen gelegen haben dürfte, dass Arbeitskräfte aufgrund von Arbeitsunfällen nicht ausfallen. Hier kann nur vermutet werden, dass für einige Werkvertragsunternehmen ein geringeres Interesse in der Unfallprävention bestand, da durch die fehlende Vergütungen im Krankheitsfall (vgl. Kapitel 6.3.1.2) weniger monetäre Verluste für die Subunternehmen bestanden.

<sup>362</sup> Als ein weiteres Argument wurde außerdem in einer Fallstudie erwähnt, dass der Arbeitsschutz nun vermehrt eingehalten werde, da man das Personal (anders als bei manchen Werkvertragsunternehmen) *„nicht wie Menschen zweiter Klasse behandeln möchte“*.

- 2) Weiterhin bestehe für die Unternehmen ein höheres Interesse der Unfallprävention, da diese auch gegenüber der Öffentlichkeit als Verantwortliche des Arbeitsschutzes gelten.

Der allgemeine Interessenwandel setzte sich dabei in folgenden Verbesserungen in der Organisation des Arbeitsschutzes um:

- In den untersuchten Unternehmen und nach Erfahrungen von interviewten Expertinnen und Experten allgemein werden nun Arbeitsmittel<sup>363</sup> und Schutzausrüstung gestellt, was insgesamt die Qualität dieser Produkte erhöht und somit das Verletzungsrisiko mindert.
- Die Arbeitsschutzbeauftragten können unmittelbar auf die Personen zugehen, die in der Betriebsstätte tätig sind, und haben somit die Möglichkeit, sie konsequent zu beobachten, direkt auf Mängel (z. B. beim Nichttragen der Arbeitsschutzausrüstung) hinzuweisen und regelmäßig zu schulen.
- Es findet eine systematischere Analyse und Kategorisierung der Unfallursachen statt – viele der interviewten Unternehmen haben sich hierfür Arbeitssicherheitssoftwares angeschafft.

Die Daten der Arbeitsschutzverwaltung NRW (vgl. Tabelle 21) machen zudem deutlich, dass die durchschnittliche Zahl der Verstöße gegen nahezu alle regelmäßig kontrollierten Arbeitsschutzbestimmungen – mit Ausnahme der Arbeitszeiterfassung<sup>364</sup> – seit 2021 rückläufig ist. Nach Ansicht der interviewten Gewerbeaufsichtsbeamten in NRW ist dieser Effekt allerdings nicht allein auf die neuen gesetzlichen Regelungen zurückzuführen, sondern auch auf die stark erhöhte Prüfdichte des staatlichen Arbeitsschutzes in der Fleischwirtschaft seit 2020.

---

<sup>363</sup> Wurden die Arbeitsmittel (z. B. Messer) nicht vom Arbeitgeber gestellt, führte dies häufig dazu, dass das Fremdpersonal mit stumpfen Messern arbeitete, wodurch beim Schneiden mehr Kraft aufgewendet werden musste und somit eine höhere Gefahr des Abrutschens bestand.

<sup>364</sup> Das höhere Mängelgeschehen in dem Rechtsgebiet der Arbeitszeiten ist voraussichtlich auf die transparentere Arbeitszeiterfassung zurückzuführen (vgl. Kapitel 6.3.1.2)

**Tabelle 21** Seitens der Arbeitsschutzverwaltung NRW im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ in den Jahren 2019 bis 2021 festgestellte Mängel<sup>365</sup>

Arbeitsschutzvorschriften	Jahr	Anzahl der Verstöße/Mängel	Anzahl der Außendienst-tätigkeiten	Ø der Verstöße/Mängel nach Zahl der Außendienst-tätigkeiten
Arbeitsschutzorganisation	2019	241	158	1,5
	2020	893	1088	0,8
	2021	326	442	0,7
Arbeitsstätten	2019	189	108	1,8
	2020	4023	1694	2,4
	2021	923	726	1,3
Arbeitsmittel	2019	99	62	1,6
	2020	1264	1083	1,2
	2021	319	491	0,6
Überwachungsbedürftige Anlagen	2019	22	20	1,1
	2020	25	49	0,5
	2021	6	28	0,2
Gefahrstoffe	2019	74	55	1,3
	2020	688	423	1,6
	2021	209	320	0,7
Biologische Arbeitsstoffe	2019	1	1	1,0
	2020	93	95	1,0
	2021	13	83	0,2
Arbeitszeiten	2019	60	55	1,1
	2020	49	85	0,6
	2021	52	40	1,3
Amtshilfe Infektionsschutz	2019	-	-	-
	2020	98	433	0,2
	2021	27	165	0,2

Quelle: ASV NRW, 2022; eigene Berechnungen

Ein Teil der Fallstudien verweist darauf, dass sich der Arbeitsschutz nicht immer oder nicht immer kausal durch die neuen gesetzlichen Regelungen verbessert hat:

- In einigen Betrieben fanden keine wesentlichen Veränderungen im Arbeitsschutz statt, insbesondere wenn die Betriebe vor der Gesetzesnovelle nur Leiharbeit einsetzten oder wenn Stamm- und Werkvertragsunternehmen gemeinsam den Arbeitsschutz organisierten.
- Auch hat das Gesetz nicht in allen Betriebsstätten zu einem grundlegenden Umdenken in der Belegschaft geführt: So scheint es herkunftsbedingte Unterschiede<sup>366</sup> zu geben in der Bereitschaft, seinen Körper zu schützen. Entsprechende Aussagen wurden vorwiegend von Vorgesetzten, Arbeitsschutzbeauftragten und teils auch von BGN-Fachkräften getätigt. Die Implementation von

<sup>365</sup> Die Rechtsgebiete Explorativ gefährliche Stoffe, Strahlenschutz, Beförderung gefährlicher Güter, Psychische Belastungen, Produktsicherheit, Inverkehrbringen gefährlicher Stoffe, Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz, Schwarzarbeit auf Baustellen, Arbeitszeit Kraftfahrer und Arbeitsmedizin, Kurzarbeitergeld und Corona Arbeitsschutz werden in der Tabelle nicht aufgeführt, da diese selten oder gar nicht in der Fleischwirtschaft kontrolliert wurden.

<sup>366</sup> Darüber hinaus berichteten einige Arbeitsschutzbeauftragte, dass auch sprachliche Barrieren weiterhin ein Problem bei der Vermittlung des Arbeitsschutzes darstellen. Allerdings wurde in vielen Fallstudien auch deutlich gemacht, dass die Stammbetriebe versuchen, entsprechende Anleitungen und Schulungen übersetzen zu lassen.

Arbeitsschutz braucht dann einen kulturellen Wandel, für den die Vorbildfunktion von Führungskräften zwingend erscheint. Wenn ehemalige Führungskräfte der Werkvertragsunternehmen weiterhin Vorarbeiter sind, ist die Einhaltung des Arbeitsschutzes folglich doppelt herausfordernd. Teils mussten „widerständige“ Führungskräfte deshalb abgemahnt werden.

- Wurde doch von einem institutionellen oder kulturellen Wandel des Arbeitsschutzes gesprochen, machten zahlreiche Unternehmen diesen nicht (ausschließlich) an der Novellierung fest, sondern teilweise daran, dass es sich um einen kontinuierlichen, langjährigen Prozess handelt, der beispielweise in den jeweiligen Betrieben dazu führte, dass die Unfallzahlen fortlaufend sinken.

Daten der BGN zeigen nicht, dass seit Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch eine grundlegende Veränderungen in der Unfallquote stattfand (vgl. Tabelle 22).

**Tabelle 22** Unfallquote in der Fleischwirtschaft nach Gewerbeart und Unternehmensgröße pro 1.000 VZÄ für die Jahre 2019 bis 2021

		Jahr	Gesamt <sup>367</sup>	Unternehmensgröße	
				Bis 49	Ab 50
<b>Fleischwirtschaft insgesamt</b>		<b>2019</b>	53,8	52,4	54,6
		<b>2020</b>	53,2	48,2	49,3
		<b>2021</b>	53,0	46,6	46,2
<b>Gewerbeart</b>	<b>Handwerk</b>	<b>2019</b>	50,6	49,9	52,4
		<b>2020</b>	46,9	47,0	46,7
		<b>2021</b>	44,1	43,9	44,8
	<b>Industrie</b>	<b>2019</b>	54,2	61,1	53,1
		<b>2020</b>	57,2	66,2	55,8
		<b>2021</b>	62,9	59,9	63,2
	<b>Branchentypische Dienstleistungen</b>	<b>2019</b>	60,7	88,3	58,8
		<b>2020</b>	59,5	103,7	56,0
		<b>2021</b>	42,2	81,4	35,3
<b>Geflügel</b>	<b>2019</b>	55,0	44,0	55,8	
	<b>2020</b>	55,2	55,9	55,1	
	<b>2021</b>	48,5	53,7	48,3	

Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022

Lag die durchschnittliche Verletzungs- bzw. Unfallquote 2019 bei rund 53,8 Verletzungen pro 1.000 VZÄ, betrug sie 2021 53,0. Differenziert nach Gewerbeart zeigt sich zudem, dass sich die durchschnittliche Verletzungsquote seit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelungen in der Industrie erhöht hat, während sie im Gewerbeart Branchentypische Dienstleistungen (somit bei Subunternehmen, die jetzt nur noch in anderen Bereichen tätig werden können) deutlich sank. Der Wandel der Unfallquote dieser beiden Gewerbearte macht deutlich, dass die meisten Unfälle dort stattfanden, wo Fremdpersonal eingesetzt wurde und sich die Unfallhäufigkeit mit der Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals in die neuen Unternehmen erst einmal verlagert. Wenngleich sich nach Lage der amtlichen Daten kurzfristig das Unfallgeschehen nur zwischen den Gewerbearten verschoben hat, sprechen Stakeholderinterviews für qualitativ wichtige Veränderungen im Arbeitsschutz:

- 1) Einige BGN-Fachkräfte nehmen ein Umdenken in den Unternehmen wahr, das in Veränderungen der Arbeitsschutzorganisation mündet. Allerdings schätzen sie aus Erfahrungen mit anderen Unternehmen, die ihr System gewechselt haben (und von der BGN dabei begleitet wurden), dass dieser Prozess zunächst einige Zeit benötige: „*Man ist beim*

<sup>367</sup> In größeren Unternehmen sind summiert mehr VZÄ zu finden. Entsprechend bestehen Abweichungen zwischen den dargestellten Gesamtwerten und dem Mittelwert des Arbeitsunfallgeschehen von kleinen und großen Unternehmen.

*Fleisch in einer sehr frühen Phase der Entwicklung. Eine Unternehmenskultur ändert sich erst in drei Jahren“.*

- 2) Insbesondere in dem Gewerbebereich der branchentypischen Dienstleistungen könnte eine höhere Dunkelziffer nicht gemeldeter Arbeitsunfälle bestehen: So wurde in mehreren Interviews berichtet, dass bei manchen Werkvertragsunternehmen keine (systematische) Meldung der Unfälle stattfand: *„Wir haben die bei Begehungen darauf hingewiesen, dass sie die Meldungen machen müssen. So, dann hat das vielleicht mal ein paar Wochen geklappt und plötzlich hatten sie dann auf einmal keine Unfälle mehr.“*<sup>668</sup>

### 6.3.3 Arbeitsbelastungen und Berufskrankheiten

#### Situation vor der Gesetzesnovelle

Das Arbeitstempo wird in der Literatur als hoch beschrieben.<sup>369</sup> Dies ist für die Schlachtung auch durch rechtliche Vorgaben bedingt: Die Entblutung von Tieren muss maximal zehn bis 60 Sekunden nach ihrer Betäubung erfolgen.<sup>370</sup> In allen anderen Bereichen ist das Tempo primär eine Organisationsfrage. Die Geschwindigkeit des Förderbandes war in vielen Unternehmen der Fleischwirtschaft hoch eingestellt; zudem lief es ununterbrochen – auch wenn Arbeitsunfälle auftraten.<sup>371</sup> Hohes Arbeitstempo resultierte zudem durch Unterbesetzung in den Arbeitsbereichen.<sup>372</sup> Dies spiegelte sich darin, dass Beschäftigte oft während ihrer Pausenzeiten die ihnen zugeteilten Aufgaben erledigten, da sie diese in der regulären Arbeitszeit nicht bewältigen konnten.<sup>373</sup> Zudem wurden in der Literatur Fälle berichtet, wonach versucht wurde, durch psychischen Druck seitens der Vorarbeiter (z. B. durch Anschreien) die Beschäftigten zu einem höheren Arbeitstempo zu zwingen.<sup>374</sup> Einfluss auf den zeitlichen Druck hatte auch die hohe Fluktuation. Unerfahrene Arbeitskräfte benötigten für Aufgaben mehr Zeit, was die erfahrenen Beschäftigten zum Ausgleich unter Druck setzte.<sup>375</sup> Zudem finden sich in der Literatur Hinweise darauf, dass Arbeitgeber in Reaktion auf die Einführung des Mindestlohns die Arbeitsgeschwindigkeit erhöhten bzw. es zu einer Aufgabenverdichtung kam.<sup>376</sup>

In den Interviews werden vielfältige Belastungen genannt, die sich mit den Darstellungen der Literatur decken, wie z. B. Lärm, Kälte, langes Stehen, monotone Tätigkeiten, Nässe, Zeitdruck sowie Belastungen durch das Heben schwerer Lasten. Dies gilt für die Schlachtung und das Zerlegen ebenso wie für die Verarbeitung. Diese sind auch wesentlicher Grund für die Fluktuation in dieser Branche, so ein Geschäftsführer: *„Es gibt auch Fluktuation wegen der Arbeitsbedingungen: Kälte und Monotonie. Da bleibt keiner lange in der Branche.“* Auch psychische Belastungen wurden in Interviews beschrieben (allerdings nicht von Beschäftigten in Fallstudien, sondern unter jenen, die sich mit Problemen auch explizit an Beratungsstellen gewendet hatten): Hierbei hieß es, dass der Umgangston von Beleidigungen geprägt gewesen sei und dass Beschwerden nicht ernst genommen wurden. Grundsätzlich gilt dies für die beiden Wirtschaftszweige „Schlachten“ und „Verarbeitung“, im Detail gibt es Unterschiede. Ein Vertreter der NGG betonte, dass Schlachten körperlich nur bis zum circa 50. Lebensjahr ausübbar sei, danach wäre der Körper für diese Arbeit zu erschöpft – für die Fleischverarbeitung wurde nichts dergleichen berichtet. Für die Teilbranche Schlachten wurden

<sup>368</sup> Inwieweit dies die Daten zur Unfalldichte der Subunternehmen verfälscht, ist umstritten. Subunternehmen könnten die Unfälle früher systematisch weniger gemeldet haben. Dagegen spricht, dass die Zurechnung einer Verletzung zu einem Unfall bei einer ärztlichen Behandlung seitens der Behandelnden abgefragt wird.

<sup>369</sup> Vgl. Birke/Bluhm, 2020; Birke, 2020; Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>370</sup> Vgl. Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, 2020.

<sup>371</sup> Vgl. Birner/Dietl, 2021.

<sup>372</sup> Vgl. Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>373</sup> Vgl. ebd.

<sup>374</sup> Vgl. Takács, 2021.

<sup>375</sup> Vgl. Bluhm/Birke/Stieber, 2021.

<sup>376</sup> Vgl. Kossen, 2018; Fuchs/Feldens/Kalvelage, 2020.



zudem häufiger als für die Verarbeitung die Monotonie der Tätigkeiten sowie der Zeitdruck (bedingt durch die Vergütung auf Basis von Kilogramm) als Arbeitsbelastungen genannt.<sup>377</sup>

Diese Belastungen entsprechen den für die Fleischwirtschaft anerkannten Berufskrankheiten:

- Als typischste Berufskrankheit wurden in Fallstudien und Stakeholderinterviews Rücken- bzw. Wirbelsäulenschmerzen genannt, wobei die Ursachen hierfür unterschiedliche waren: langes Stehen, schweres Heben oder zu niedrige Tische in der Zerlegung. Weiterhin wurden häufig Schulterschmerzen erwähnt, die besonders in der Zerlegung auftreten.
- Die Arbeit in kalten und feuchten Räumlichkeiten führt zu rheumatischen Erkrankungen an den Fingern, Arthritis und allgemeinen Knochen- und Gelenkschmerzen sowie Sehnenscheidenentzündungen: „Ja das sind so Sachen, [...], das zieht auf den Körper generell, auf die Muskeln, auf die Knochen. Das rächt sich, das habe ich schon lange gemerkt.“

Die Angaben aus Fallstudien und Stakeholderinterviews decken sich insoweit mit den (zwischen 2016 und 2020) gemeldeten Verdachtsfällen zu Berufskrankheiten<sup>378</sup> der BGN, als dass auch hier häufig bandscheibenbedingte Erkrankungen der Lenden- bzw. Halswirbelsäule (BKV-Nr. 2108 bis 2110) gemeldet wurden. Auch Lärmschwerhörigkeit (BKV-Nr. 2301) und schwere oder wiederholt rückfällige Hauterkrankungen (BKV-NR. 5101) sind in der Fleischwirtschaft präsent (vgl. Tabelle 23).<sup>379</sup>

**Tabelle 23** Gemeldete Berufskrankheiten in der Fleischwirtschaft pro 1.000 VZÄ nach Unternehmensgröße und Gewerbeart (kumulierte Werte für die Jahre 2016 bis 2020)

	Gesamt <sup>380</sup>	Unternehmensgröße	
		Bis 49	Ab 50
<b>Fleischwirtschaft insgesamt</b>	6,1	7,4	5,4
<b>Gewerbebezug</b>			
<b>Handwerk</b>	7,5	7,7	7,1
<b>Industrie</b>	7,7	6,8	7,9
<b>Geflügel</b>	6,8	12,8	6,4

Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022

### Situation nach der Gesetzesnovelle

Für die meisten untersuchten Betriebe fand sich kein Hinweis, dass sich die Arbeitsbelastungen durch die Übernahme des Fremdpersonals in das Stammunternehmen signifikant veränderten. Wenn dort einzelne Beschäftigte erklärten, dass sich für sie persönlich viel verändert hätte, lag das primär daran, dass sie in dem mehrjährigen Untersuchungszeitraum aufgestiegen waren und andere Tätigkeiten erbrachten. Die geringen Änderungen wurden seitens der interviewten Geschäftsführungen und teils auch von den Beschäftigten damit begründet, dass sich die Arbeitsbelastungen – trotz der Bereitstellung bestimmter Betriebsmittel wie z. B. Hubwägen für den Transport schwerer Güter, Schutzkleidung gegen Kälte oder Gehörschutz – kaum beeinflussen lassen. Einzelne positive

<sup>377</sup> So schilderte ein Beschäftigter aus einem Schlachtbetrieb, dass seine Arbeit zum einem sehr monoton, zum anderen aber auch körperlich sehr anstrengend sei, da aufgrund dieser Vergütungsart die Arbeit mit hoher Geschwindigkeit ausgeführt werden muss. „Je schneller man macht, umso mehr bleibt im Portemonnaie.“ Auch für die Fleischverarbeitung wurde eine stärkere Arbeitsbelastung zu Saisonzeiten von einem interviewten Geschäftsführer bestätigt.

<sup>378</sup> Aufgelistet sind hier die gemeldeten Berufskrankheiten, nicht die anerkannten. Für den zeitlichen Vergleich ist dies sinnvoller, da sich 2021 die Voraussetzung zur Anerkennung verschiedener Berufskrankheiten änderten. Die Folge ist, dass ab 2021 viel mehr gemeldete Berufskrankheiten anerkannt werden.

<sup>379</sup> Die Eingruppierung der entsprechenden Krankheiten erfolgt anhand der Berufskrankheiten-Verordnung (siehe: [http://www.gesetze-im-internet.de/bkv/anlage\\_1.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bkv/anlage_1.html)).

<sup>380</sup> Wie in Kapitel 4.2.2 erwähnt, sind summiert mehr VZÄ in größeren Unternehmen zu finden – auch wenn die Anzahl an größeren Unternehmen geringer ist. Entsprechend bestehen Abweichungen zwischen den dargestellten Gesamtwerten und dem Mittelwert der Berufskrankheiten von kleinen und großen Unternehmen.

Veränderungen gab es dennoch. In fünf Fallstudien hieß es explizit, dass sich durch die Übernahme des Fremdpersonals die Arbeitsbelastungen verringerten.<sup>381</sup>

- Bei zwei Fallstudien resultierte die Reduzierung der Arbeitsbelastungen aus der Umorganisation der Arbeitsprozesse, z. B. dass im Zerlegebereich zwei Schichten anstatt einer Schicht eingesetzt wurden. Dies reduzierte den Zeitdruck deutlich, so ein Beschäftigter: „Früher hätte man 15.000 Lachse pro Schicht gemacht, jetzt 7.500 Lachse.“
- In einer anderen Fallstudie wird das ehemalige Fremdpersonal nun rotierend in verschiedenen Abteilungen eingesetzt, um Belastungen zu variieren und damit insgesamt zu reduzieren. Oder nach einer über mehrere Tage dauernden körperlichen anstrengenden Arbeit in einem bestimmten Bereich werden die Beschäftigten in einen anderen Bereich mit körperlich weniger anstrengenden Tätigkeiten versetzt, um sich zu erholen.<sup>382</sup>
- Bei zwei Fallstudien kam es zu einer Umstellung von Akkord- auf Stundenarbeit.

Die Belastungen reduzierten sich überdies dadurch, dass sich der Umgang mit Krankheit geändert hat und die Beschäftigten nicht mehr unter Druck stehen, bestimmte Leistungen auch krank zu erbringen (vgl. Kapitel 6.3.1.4).

Auch hier gilt allerdings, dass nicht alle positiven Veränderungen kausal dem novellierten GSA Fleisch zuzurechnen sind. In einer Betriebsfallstudie fiel die Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals mit einem Wechsel in der Geschäftsführung zusammen; eine Reihe von Impulsen muss dort eher der neuen Person in der Geschäftsführung zugerechnet werden, die sich sehr dafür einsetzte, Arbeitsbelastungen (z. B. Lärm und Kälte) zu reduzieren.

Dass Unternehmen zur Kompensation reduzierter Arbeitszeiten die Arbeit verdichtet haben, wurde in der Literatur beschrieben. Nach Ergebnissen der Fallstudien und Interviews scheint es sich hier um Ausnahmefälle zu handeln.

Eine Abschätzung, inwieweit sich durch die Gesetzesnovelle die Zahl der Berufskrankheiten reduziert hat, ist nicht möglich, da sich Berufskrankheiten in der Regel in einem langjährigen Prozess entwickeln. Somit können beispielweise auch 2021 der BGN Verdachtsfälle für Berufskrankheiten gemeldet worden sein, die aber ursächlich auf den Zeitraum vor der Gesetzesnovelle zurückgehen.

Zukünftig werden Veränderungen der Arbeitsbelastungen erwartet, allerdings auch von der Novelle des GSA Fleisch unabhängig durch die stärkere Automatisierung von Arbeitsprozessen. Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der BGN und des BVWS sowie mit Geschäftsführungen verweisen auf eine Entwicklung hin zur Automatisierung von Arbeitsprozessen im Kernbereich der industriellen Fleischwirtschaft. Hierfür werden zwei wesentliche Gründe angeführt: (1) Aufgrund des Wandels des Arbeitsmarktes hin zu einem Arbeitnehmer\*innenmarkt wird Personal auch für Unternehmen der Fleischwirtschaft zunehmend kostenintensiver. Erst jetzt birgt die Automatisierung bestimmter Arbeitsprozesse, so die BGN, Einsparungspotenziale. (2) Automatisierungsprozesse stellen eine Reaktion auf den Mangel an Fachkräften und Auszubildenden dar. Empirische Belege für solche Tendenzen liegen der Evaluation nur aus einer Fallstudie vor. Ein Geschäftsführer erklärte, dass er aufgrund des Verbots des Einsatzes von Leiharbeit die Automatisierung von Arbeitsprozessen stark forciert habe, sodass nicht nur ein Teil der zunächst übernommenen ehemaligen Leiharbeiter\*innen später entlassen wurde, sondern auch ein Teil des Stammpersonals.

---

<sup>381</sup> In einer Fallstudie legte ein Geschäftsführer dar, dass durch das Verbot des Einsatzes von Leiharbeit der Zeitdruck für die Beschäftigten im Kernbereich gestiegen ist.

<sup>382</sup> Ein Beschäftigter beschrieb hierzu ausführlich, wie sich seit der Übernahme vom Werkvertragsunternehmen ins Stammunternehmen seine körperlichen Belastungen reduziert haben: Durch die Reduzierung der Akkordarbeit habe der Interviewte weniger Probleme mit den Handgelenken. Früher war er ausschließlich in der Rinderzerlegung tätig, während sich nun seine Arbeit abwechslungsreicher gestaltete: Wurde er in der Woche zunächst einige (anstrengende) Tage in der Rinderzerlegung eingesetzt, sei es nun so, dass er in den darauffolgenden Tagen in der Hühnerzerlegung arbeite, welche weitaus weniger körperlich belastend sei.

### 6.3.4 Höhe der Löhne

Im Jahr 2014 verhandelte die NGG einen Branchenmindestlohn von 7,75 Euro brutto pro Stunde.<sup>383</sup> Die Arbeitgeberseite stimmte diesem Mindestlohn zu, da auf diese Weise für eine Übergangsperiode ein Lohn unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns festgelegt werden konnte.<sup>384</sup> Letztendlich war die Fleischwirtschaft dadurch für mehrere Jahre nicht direkt vom gesetzlichen Mindestlohn betroffen: Belief sich der Branchenmindestlohn ab Dezember 2016 auf 8,75 Euro, überstieg er erst mit der Anhebung auf neun Euro im Februar 2018 den gesetzlichen Mindestlohn von 8,84 Euro.<sup>385</sup> 2021 schlossen die NGG und die Arbeitgebervertretungen der Fleischwirtschaft einen Tarifvertrag über einen Branchenmindestlohn. Dieser belief sich zunächst auf 10,80 Euro und wurde zum 1. Januar 2022 auf elf Euro erhöht. Zum 1. Dezember 2023 wird er auf 12,30 Euro steigen.<sup>386</sup> Diese Entwicklungen des Branchen- oder allgemeinen Mindestlohns stellen eine Rahmenbedingung für die Entwicklung der Löhne in der Fleischbranche dar. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Unterschreitungen des gesetzlichen Mindestlohns z. B. durch illegale Abzüge oder unvollständige Stundenabrechnungen in Subunternehmen immer wieder vorkamen – oder nach Einschätzungen unterschiedlicher Akteure üblich waren.

Die qualitativen Ergebnisse der Evaluation liefern zahlreiche Beispiele dafür, dass sich die Gehaltszahlungen für das ehemalige Fremdpersonal mit ihrer Übernahme erhöhten. Im Detail enthalten diese qualitativen Daten aber Unschärfen:

- Es kann daraus nicht abgeschätzt werden, ob solche Steigerungen über dem Trend der vorangegangenen Jahre liegen.
- Es kann aus Berichten von einzelnen Beschäftigten nicht differenziert werden, wie viel der Entwicklung ihres Lohns auf ihren persönlichen Aufstieg statt auf Veränderungen im betrieblichen Lohngefüge zurückzuführen ist.
- Die Geschäftsführungen machten der Evaluation auch bei Zustimmung zu einer Fallstudie in der Regel nicht ihre gesamte Lohnstruktur transparent. Und selbst bei einer allgemeinen Bereitschaft dazu lagen ihnen keine Daten zur Lohnstruktur der Subunternehmen vor.
- Die Berichte vieler Beschäftigter differenzieren nicht zwischen Brutto- und Nettolöhnen. Die geschilderten Entwicklungen von Monatslöhnen sind ggf. überlagert von reduzierten Arbeitszeiten oder Änderungen in den Abzügen für Transport und Wohnen.

Wenn die untersuchten Betriebe in der Vergangenheit als Entleiher Leiharbeit bzw. als Besteller Werkverträge nutzten, dann waren Steigerungen der Stundenlöhne für das ehemalige Fremdpersonal üblich, nachdem dieses in das Stammunternehmen übernommen wurde. Dies ließ sich für zehn Betriebe nachzeichnen. Nur in drei Betrieben blieben die Löhne konstant. Nur in einem sank der vertraglich vereinbarte Bruttostundenlohn. In den anderen Fallstudien konnten nicht hinreichende Daten für aussagekräftige Angaben zur Lohnentwicklung gewonnen werden. Diese Tendenz wurde in Stakeholderinterviews bestätigt:

- Bei mehreren Betrieben ergab sich die Erhöhung der Vergütung daraus, dass das Werkvertragsunternehmen nur den gesetzlichen Mindestlohn gezahlt hatte, das Stammunternehmen jedoch einen darüber hinausgehenden – sei es aufgrund eines betriebsinternen Vergütungssystems, eines mit der NGG vereinbarten Tarifvertrags oder die Vergütung lehnte sich an den Tarifvertrag der NGG oder den der Innung an.<sup>387</sup> Zahlreiche Unternehmen boten neben der Grundvergütung auch Sonderzahlungen wie z. B. Weihnachtsgeld oder leistungsabhängige Prämien an. In einzelnen Unternehmen wurden den Arbeitnehmer\*innen sachgebundene Boni (z. B. Tankgutscheine) angeboten.

<sup>383</sup> Vgl. Küppers/Nothelle-Wildfeuer, 2018.

<sup>384</sup> Vgl. Specht/Schulten, 2021.

<sup>385</sup> Vgl. Weinkopf, 2018.

<sup>386</sup> Vgl. NGG, 2021.

<sup>387</sup> Siehe hierzu auch Kapitel 7.

- Wo es seit 2019 zu keiner Lohnerhöhung im Kernbereich kam, lag das zum Teil daran, dass auch schon die Vergütung der Fremdbeschäftigten weit über dem gesetzlichen Mindestlohn erfolgt war und nach Einschätzung der Geschäftsführung eine Anpassung nicht notwendig gewesen ist.
- Nur in einzelnen Fallstudien zeigte sich, dass mit der Übernahme des Fremdpersonals durch das Stammunternehmen die Zahlungen zumindest für einen nicht genau zu quantifizierenden Teil sanken oder gesunken wären – weshalb dann wiederum ein Teil auf den Abschluss eines Arbeitsvertrags mit dem Stammunternehmen verzichtete. Dies lag entweder darin begründet, dass bei dem vorherigen Subunternehmen der Stundenlohn höher lag oder dass dort die Möglichkeit bestand, mehr Stunden zu arbeiten (auch mehr als zehn Stunden täglich) – wohingegen die untersuchten Stammunternehmen auf die niedriger vereinbarte oder gesetzlich limitierte Wochenarbeitszeit konsequent achteten. In anderen wenigen Fällen erfolgte die Vergütung der Werkvertragsarbeitnehmer\*innen vorbei an finanz- und steuerrechtlichen Grundsätzen – allerdings zugunsten der Beschäftigten, da die Löhne offenbar nicht versteuert bzw. ohne Sozialversicherungsbeiträge gezahlt wurden.<sup>388 389</sup>

In wenigen Fällen kamen diese Lohnerhöhungen nur zustande, weil Beschäftigte – auch frühere Werkvertragsarbeitnehmer\*innen – sich für ihre Interessen aktiv einsetzen. In einem Fall knüpften Beschäftigte ihren Einsatz, samstags zu arbeiten, an die Bedingung, Zuschläge zu erhalten; in einem anderen Fall mussten sich Beschäftigte sogar den Erhalt des bisherigen Lohns erstreiten (vgl. auch Kapitel 6.4). Das Stammunternehmen plante, das ehemalige Werkvertragspersonal auf Mindestlohnbasis zu übernehmen, obwohl der Bruttostundenlohn im ehemaligen Werkvertragsunternehmen fast dreimal so hoch gelegen hatte. Nach Androhung eines Streiks und dem Einschalten der NGG durch ehemalige Werkvertragsarbeitnehmer\*innen setzte die Geschäftsführung des Stammunternehmens die Forderung der ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer\*innen um, sie entsprechend ihren früheren Konditionen zu vergüten.<sup>390</sup>

In der Mehrheit der Fälle ergaben sich die Lohnsteigerungen für das übernommene Fremdpersonal hingegen aus den zuvor etablierten Lohngefügen der betroffenen Sub- und Stammunternehmen. In einzelnen Fallstudien führten die interviewten Geschäftsführungen zu Zahlungen über dem gesetzlichen Mindestlohn aus, dass Lohnsteigerungen z. B. dazu dienen, um Personal zu halten bzw. um gegenüber konkurrierenden Unternehmen attraktiv zu bleiben. Andere Gründe sind, Anerkennung für gute Leistungen zu zeigen bzw. die mit Mehrarbeit in wirtschaftlich schwierigen Zeiten (z. B. während der Pandemie) einhergehenden Anstrengungen wertzuschätzen bzw. sozialpolitische Erwägungen (z. B. die Auswirkungen der Inflation für die Beschäftigten abzufedern). In vielen Fällen geht die Initiative dann von der Geschäftsführung oder von der Bereichs- bzw. Abteilungsleitung aus. Dass Beschäftigte von sich aus das Gespräch für eine Gehaltserhöhung suchen, ist eher selten. In einzelnen Betrieben ergaben sich die Lohnsteigerungen auch ausschließlich aus den Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns. Diese Entwicklung bestätigen auch interviewte Vertreterinnen und Vertreter der Gleichbehandlungsstelle der Europäischen Union und der NGG.<sup>391</sup>

Höhere Zahlungen für das ehemalige Fremdpersonal ergaben sich dabei nicht nur aus den offiziellen Lohnerhöhungen, sondern auch daraus, dass dem Fremdpersonal nun der offizielle Lohn ohne illegale Abzüge gezahlt wurde.

---

<sup>388</sup> Ein Betriebsratsvorsitzender berichtete im Rahmen einer Fallstudie: „Die [Werkvertragsarbeitnehmer\*innen] haben 2.300 brutto gehabt und 2.150 netto rausgekriegt. Wie funktioniert denn sowas?“ Ein unabhängig von den Fallstudien interviewter Beschäftigter schilderte, dass er nun deswegen weniger Lohn erhalte, da geleistete Überstunden im Stammunternehmen versteuert werden, beim Werkvertragsunternehmen wurden diese hingegen nicht versteuert.

<sup>389</sup> Auch zwei unabhängig von Fallstudien interviewte Beschäftigte berichteten, dass seit 2019 ihre Löhne nicht erhöht wurden. Ein weiterer interviewter Beschäftigter schilderte, dass sein Lohn in den letzten drei Jahren sogar sank. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Prämienhöhe reduziert wurde.

<sup>390</sup> Für eine Fallstudie ist bekannt, dass Konflikte aufgrund von Lohnungleichheiten zwischen Stammpersonal und den ehemaligen Fremdbeschäftigten anhalten und es in der jüngeren Vergangenheit auch zu Streiks kam.

<sup>391</sup> Diese Entwicklung zeigt sich auch für das Fleischerhandwerk (siehe hierzu auch Kapitel 7).

Bei einigen Fallstudien resultierten die höheren Zahlungen auch explizit daraus, dass das jeweilige Werkvertragsunternehmen seinen Beschäftigten Urlaubs- und Krankheitstage sowie Überstunden entweder nicht oder – sofern die allgemeine Vergütung darüber lag – nur auf Mindestlohniveau vergütete oder anderweitig den Lohn kürzte (vgl. Kapitel 6.3.1.4). In einzelnen Fallstudien und ergänzenden Interviews mit Beschäftigten wurde berichtet, dass mit der Übernahme in das Stammunternehmen die früher üblichen Lohnabzüge, z. B. für Transport, die gestellte Werkswohnung oder das Arbeitsmaterial bzw. die Arbeitskleidung, entfielen oder dass sie sich reduzierten.<sup>392</sup>

Für mehrere Beschäftigte war überdies wichtig,

- dass die Zahlungen nach der Übernahme verlässlich und transparent wurden. Sie berichteten z. B., dass sie mit ihrer Festanstellung nun den Lohn pünktlich und in der korrekten Höhe erhalten – was bei dem vorherigen Subunternehmen nicht immer der Fall war.<sup>393</sup> Dies ist allerdings auch nach der Novellierung nicht immer der Fall. Aus einzelnen Interviews geht hervor, dass Beschäftigte ihre Lohnabrechnungen immer noch nicht einsehen können bzw. diese nicht verstehen, da sie nur in deutscher Sprache vorliegen.
- dass sie einen entsprechenden Lohn aufgrund eines anderen Vergütungssystems (ohne Akkordzahlungen) durch weniger stressige Arbeit bzw. mit weniger Arbeitsdruck erhielten.

Auch hier zeigt die Empirie der Evaluation die Vielfalt der Branche. In mehreren Fallstudien betonten die Beschäftigten, dass sie ihren Lohn schon immer stets pünktlich und in korrekter Höhe erhielten.

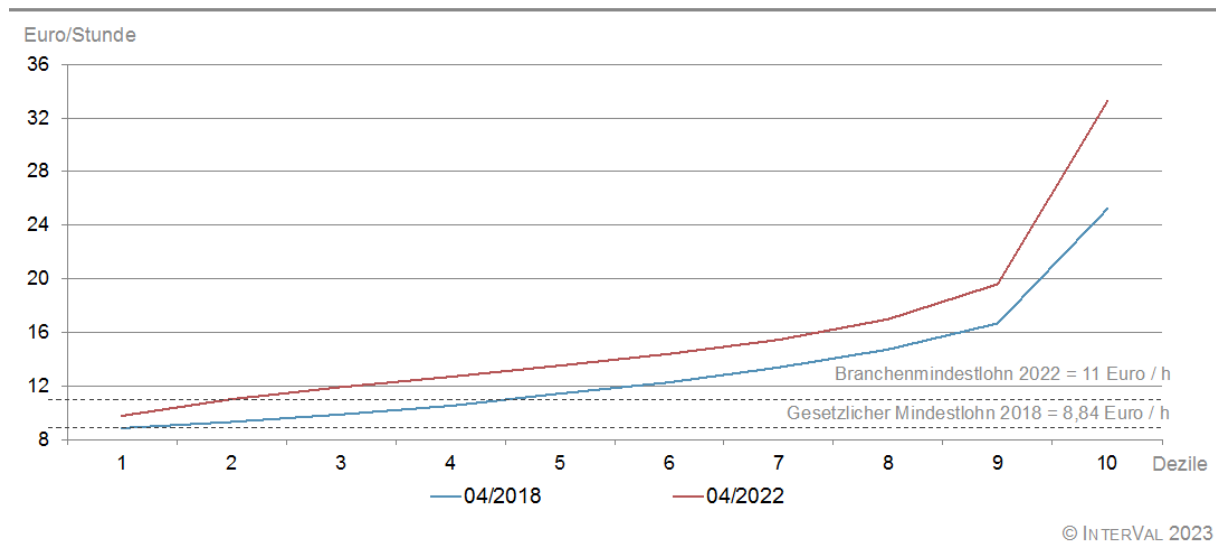
Diese qualitativen Ergebnisse können durch amtliche Daten vertieft werden. Die Streuung der Bruttostundenlöhne nach Dezilen in der Branche „Schlachten und Fleischverarbeitung“ im Vergleich für die Zeitpunkte April 2018 und April 2022 liefert eine Sonderauswertung der Verdienst(struktur)erhebung des Statistischen Bundesamtes für die Evaluation (vgl. Abbildung 4).

---

<sup>392</sup> In einigen Fällen „verlagerten“ sich diese Kosten, da die Beschäftigten aus den von den Subunternehmen gestellten Unterkünften auszogen und selbst Wohnungen mieteten oder Häuser kauften.

<sup>393</sup> Für eine Fallstudie wurde in den entsprechenden Interviews berichtet, dass die Konfliktfälle bezugnehmend auf Lohnfragen seit der Übernahme des Fremdpersonals zurückgegangen sind. Zwar gibt es laut Aussage des interviewten lokalen Vertreters der NGG noch fehlerhafte Lohnabrechnung – etwa, weil sich die Umrechnung der Kiloleistung auf Stundenlöhne unter Berücksichtigung von Nacht- und Feiertagszuschlägen schwierig gestaltet – jedoch wenden sich Beschäftigte wegen solcher Fragen nun eher an die NGG. Das betreffende Unternehmen erweist sich laut Aussage des NGG-Funktionärs bei der Klärung dieser Fragen als kooperativ.

**Abbildung 4** Verteilung des Bruttostundenlohns (ohne Sonderzahlungen) im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ in den Jahren 2018 und 2022 (Durchschnittswerte pro Dezil)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023d; eigene Berechnungen

Im Jahr 2018 wurde etwa ein Drittel der Beschäftigungsverhältnisse<sup>394</sup> nach dem damals geltenden allgemeinen Mindestlohn i. H. v. 8,84 Euro pro Stunde oder knapp darüber vergütet. Etwa die Hälfte aller Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2018 erhielt im Schnitt eine Vergütung von durchschnittlich elf bis rund 17 Euro pro Stunde – und damit über dem damals geltenden Branchenmindestlohn. Für jedes zehnte Beschäftigungsverhältnis lag die Vergütung deutlich darüber (im Schnitt rund 25 Euro pro Stunde). Für das Jahr 2022 zeigt sich eine ähnliche Streuung der Bruttostundenverdienste, jedoch mit dem Unterschied, dass in allen Dezilen die durchschnittlichen Verdienste höher ausfallen als im Jahr 2018. Ausgehend von den Ergebnissen der Verdienststrukturerhebung hat sich der durchschnittliche Bruttostundenverdienst um durchschnittlich 2,60 Euro erhöht, nämlich von 13,20 auf 15,84 Euro. Die Streuung der Einkommen in der Fleischwirtschaft hat nach der Novelle des GSA Fleisch leicht zugenommen. Warum die Statistik für das unterste Dezil im Jahr 2022 einen Wert unterhalb des Mindestlohns ergibt, ließ sich nicht klären. Die Evaluation kann nicht messen, zu welchem Anteil hier fehlerhafte Meldungen von Unternehmen zu Löhnen, bezahlten Arbeitsstunden und der Anzahl der Beschäftigten ursächlich sind oder die Beschäftigung von Personen, für die nicht der Mindestlohn gezahlt werden muss (ehemals Langzeitarbeitslose, Praktikanten und Praktikantinnen), oder illegale Unterschreitungen des Mindestlohns.

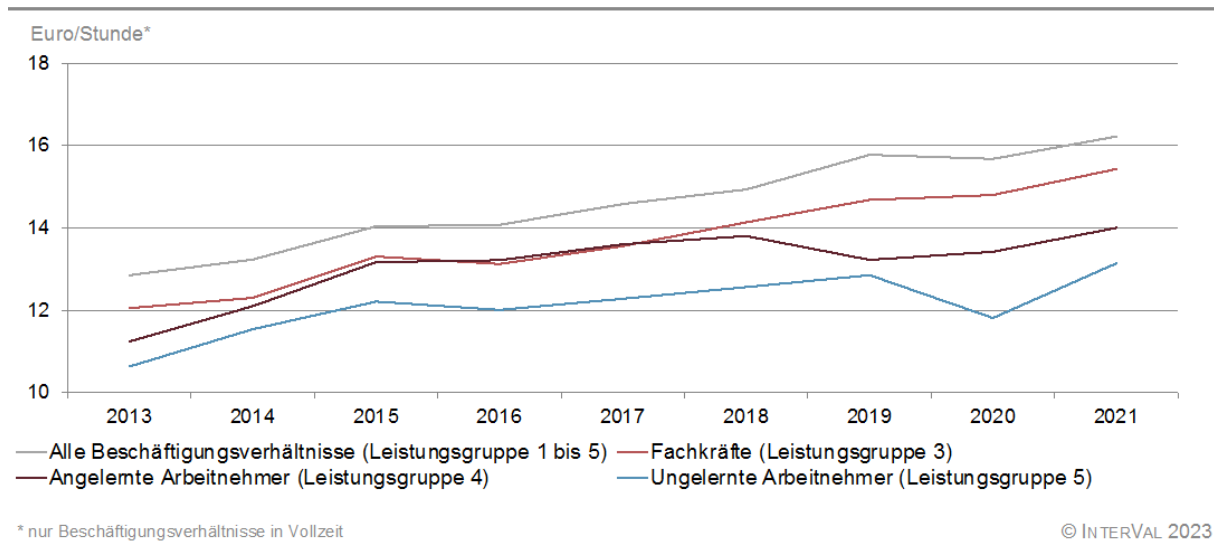
Für die Betrachtung der jährlichen Lohnentwicklung bezieht sich die Evaluation auf die vierteljährliche Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes. Sie liefert bis zum Jahr 2021 Ergebnisse über den Bruttostunden- und Bruttomonatsverdienst (insgesamt und ohne Sonderzahlungen) auf Basis der bezahlten Wochenarbeitszeit.<sup>395</sup> Der durchschnittliche Bruttostundenlohn (i. F. ohne Sonderzahlungen) ist in den Jahren 2013 bis 2021 für alle Beschäftigungsverhältnisse in der Tendenz gestiegen (vgl. Abbildung 5). Lag er im Jahr 2013 für Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit durchschnittlich bei 12,85 Euro pro Stunde, so betrug er im Jahr 2021 im Schnitt 16,22 Euro pro Stunde. Für Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit lag der

<sup>394</sup> Für den Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ wurden im Rahmen der Verdienststrukturerhebung die Bruttostundenlöhne von 194.750 Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2018 und von 165.200 Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2022 erfasst.

<sup>395</sup> Nicht vergütete Überstunden fließen folglich nicht in die Verdiensterhebungen mit ein (vgl. hierzu auch Kapitel 6.3.1.2).

Bruttostundenlohn im gesamten Untersuchungszeitraum im Schnitt 3,27 Euro unter dem durchschnittlichen Bruttostundenlohn für alle Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit.<sup>396</sup>

**Abbildung 5** Entwicklung des durchschnittlichen Bruttostundenlohns (ohne Sonderzahlungen) im Wirtschaftszweig 10.1 „Schlachten und Fleischverarbeitung“ zwischen 2013 und 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023d

Aus der Entwicklung des Durchschnittslohns im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ nach der Verdienststrukturerhebung lässt sich nicht ableiten, dass die Novelle des GSA Fleisch einen Effekt auf die Lohnhöhe hatte. Die Steigerungen entsprechen eher dem lang anhaltenden Trend der Jahre davor. Deshalb lohnt der vertiefende Blick auf die unterste Leistungsgruppe, die „ungelernten“ Arbeitnehmer\*innen.<sup>397</sup> Die Darstellung fokussiert dabei auf Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit.<sup>398</sup> Obwohl in allen Leistungsgruppen der mittlere Bruttostundenlohn 2021 höher ausfällt als im Jahr 2013, zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Bei ungelerten Arbeitnehmer\*innen stiegen die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne (inkl. Sonderzahlungen) bis 2019 tendenziell an, bevor sie 2020 um circa acht Prozent einbrachen. Für das Folgejahr lässt sich wiederum ein starker Anstieg des durchschnittlichen Stundenlohns beobachten. Die Interpretation dieser Entwicklung in Bezug auf das GSA Fleisch ist nicht eindeutig. Der Rückgang 2020 ist wahrscheinlich auf vermehrte Kurzarbeit zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Covid-19-Pandemie zurückzuführen. Deshalb kann der Anstieg zum Jahr 2021 sowohl mit der Integration des Fremdpersonals wie mit der Rückkehr aus Kurzarbeit begründet werden. Der Umfang der Kurzarbeit war zwar vom Jahr 2020 bis zum Jahr 2021 (bundesweit von 2,9 auf 1,9 Mio.) zurückgegangen, lag jedoch noch deutlich über dem Wert von 2019 (0,1 Mio.). Dies spricht dafür, dass sich nach

<sup>396</sup> Die Bruttostundenlöhne lagen in den Jahren 2013 bis 2021 bei männlichen Beschäftigten über denen der weiblichen Beschäftigten: Bei männlichen Vollzeitbeschäftigten durchschnittlich 3,46 Euro höher als bei weiblichen Vollzeitbeschäftigten; bei männlichen Teilzeitbeschäftigten im Mittel 0,76 Euro höher als bei weiblichen Teilzeitbeschäftigten.

<sup>397</sup> Das Statistische Bundesamt fasst dabei Beschäftigte anhand von ähnlichen Tätigkeiten und Qualifikationsprofilen des Arbeitsplatzes zu fünf Leistungsgruppen zusammen (vgl. Statistisches Bundesamt, 2023d): (1) Arbeitnehmer\*innen in leitender Stellung (2) Herausgehobene Fachkräfte (3) Fachkräfte (4) Angelernte Arbeitnehmer\*innen (5) Ungelernte Arbeitnehmer\*innen. Fachkräfte stellen laut Definition des Statistischen Bundesamtes dabei Arbeitnehmer\*innen mit schwierigen Tätigkeiten dar, für deren Ausübung i. d. R. eine abgeschlossene Berufsausbildung, zum Teil verbunden mit Berufserfahrung, erforderlich ist. Mit „angelernte Arbeitnehmer\*innen“ sind Beschäftigte gemeint, welche überwiegend einfache Tätigkeiten ausüben, für die keine berufliche Ausbildung, aber insbesondere Kenntnisse und Fertigkeiten für branchenspezifische Aufgaben erforderlich sind. Diese erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten werden im Rahmen von bis zu zwei Jahren durch Anlernprozesse erworben.

<sup>398</sup> Diese Vorgehensweise erfolgt erstens vor dem Hintergrund, die Darstellung übersichtlich zu halten. Zweitens sind Beschäftigte im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ mehrheitlich in Vollzeit tätig. Laut der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit handelte es sich in den Jahren 2019 und 2020 bei etwa zwei Dritteln aller Beschäftigungsverhältnisse um Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse.

vollständigem Rückgang der Kurzarbeit für diese Leistungsgruppe ab dem Jahr 2022 ein deutlich höherer Stundenlohn als im Jahr 2019 abzeichnen wird, auch wenn sich die Lohnentwicklung für diese Leistungsgruppe nicht mehr nachzeichnen lässt – die vierteljährliche Verdiensterhebung wurde zu Beginn des Jahres 2022 eingestellt. Dies könnte dann möglicherweise der Novellierung des GSA Fleisch zugerechnet werden. Die Interpretation ist dennoch unsicher, auch weil sich die Entwicklung des Lohns angelernter Arbeitnehmer\*innen nicht diesem Muster fügt – und im Rahmen der Evaluation konnten keine Erklärungen dafür gefunden werden, warum deren Lohn in der amtlichen Statistik bereits im Jahr 2019 sinkt.

### 6.3.5 Fluktuation und Identifikation

Wie in Kapitel 4.3.2 beschrieben, war die Personalfuktuation in der Fleischwirtschaft, speziell im industriellen Bereich und speziell unter dem Fremdpersonal hoch. Das Fleischerhandwerk muss hiervon ausgenommen werden, die Fluktuation ist hier seit einigen Jahren gering. Arbeitnehmer\*innen scheiden bei den meisten der handwerklichen Betriebe in der Regel durch persönliche Umstände (z. B. Umzug in eine andere Stadt) oder aufgrund von Verrentung aus. Als entscheidende Gründe für eine niedrige Fluktuation werden flexible und angenehme Arbeitszeiten sowie eine angemessene Vergütung angeführt. Auch die Förderung eines positiven Betriebsklimas wird als wesentliche Bedingung für eine niedrige Fluktuation genannt.<sup>399</sup> Ein Geschäftsführer führt hierzu aus: *„Wenn man sich mit den Leuten vernünftig beschäftigt, man sich mit den Leuten auseinandersetzt, sie auch privat unterstützt und ihnen eine ordentliche Lohnabrechnung gibt, dann wächst das Vertrauen der Leute in Firmen und dann bleiben sie auch länger.“*

Die Quantifizierung, wie sich die Fluktuation in der Fleischindustrie durch die Novellierung des GSA Fleisch entwickelte, fiel selbst den Personalverwaltungen schwer, zumal viele keine Personaldaten über die bei ihnen Tätigen der Subunternehmen für die Zeit vor der Gesetzesnovelle hatten. Amtliche Statistiken zur Fluktuation von Beschäftigten in der deutschen Fleischwirtschaft fehlen.

Viele Interviews mit Stakeholdern ließen erwarten, dass die Novellierung des GSA Fleisch die Personalfuktuation senkt in dem Maß, wie es Arbeitsbedingungen verbessert und reguläre Arbeitsverträge fördert. In den untersuchten Betrieben konnte diese Erwartung nicht durchweg bestätigt werden. In relativ vielen der untersuchten Betriebe aus der Fleischindustrie wurde auch nach dem Inkrafttreten von einer hohen Fluktuation berichtet. Die Gründe, die sowohl Vorgesetzte als auch Beschäftigte in den Interviews berichteten, variieren dabei.

- 1) Zum einen handelt es sich um ein grundsätzliches Problem in der Fleischindustrie, dass es – so ein Personalleiter – einen großen Teil der Arbeitnehmer\*innen gibt, welche die Betriebe im „*Monatstakt*“ wechseln, *„in der Hoffnung, dass sie bei X vielleicht fünf Euro mehr verdienen als bei Y.“* Wie in Kapitel 4.1.1 angeschnitten ist diese hohe Volatilität durch den Wandel des Arbeitsmarktes hin zu einem Arbeitnehmer\*innenmarkt erleichtert. Zudem findet laut der Beratungsstelle Faire Mobilität gegenwärtig nicht nur innerhalb der Fleischwirtschaft, sondern auch zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen ein starker Wettbewerb um Arbeitskräfte statt, die als Ungelernte nicht durch ihre Qualifizierung an eine bestimmte Branche oder Tätigkeit gebunden sind. So werben beispielsweise die Wirtschaftszweige „Logistik“ und „Landwirtschaft“ stark um Arbeitskräfte aus der Fleischwirtschaft, zumeist mit besseren Arbeitsbedingungen und höheren Vergütungen. Aus Interviews einzelner Fallstudien geht hervor, dass Beschäftigte auf dem Firmenparkplatz von Vertretern konkurrierender Unternehmen angesprochen werden, mit dem Ziel, diese abzuwerben.

---

<sup>399</sup> Grundsätzlich berichteten uns fast alle Betriebe bzw. Unternehmen von Maßnahmen zur Reduzierung von Fluktuation und Mitarbeiterbindung. Dabei greifen Unternehmen auf unterschiedliche Mittel zurück, wie z. B. das Angebot leistungsbezogener Prämien, Prämien für Mitarbeiterwerbung, Angebot von Leasingfahrrädern, gesponsorte Mitgliedschaften in Fitnessstudios oder Sportvereinen sowie Weiterbildungsmöglichkeiten.



- 2) Ein anderer Grund für die hohe Fluktuation besteht in der Unkenntnis der Beschäftigten über die Arbeitsbedingungen in der Branche. Ein Vorarbeiter erläutert diesbezüglich: *„Das liegt nicht an den Arbeitsbedingungen, das liegt an den Personen selber. Die kommen hier hin und haben eine Vorstellung von dem, was da ist, wissen aber nicht: [...] Blut, stinkt, [...] alles kalt, nass. Kommen erstmal hier hin, arbeiten auch zwei, drei Tage und dann merken sie: ‚Also das ist aber gar nichts für mich.‘ Was ja auch vollkommen okay ist. [...] Aber das ist der Wechsel.“*
- 3) Andere interviewte Geschäftsführungen oder Personalleitungen sehen diese Fluktuation in familiären Bindungen im Herkunftsland und zugleich in der sozialen Isolation in Deutschland begründet. Die Beschäftigten kommen zumeist ohne Familie nach Deutschland. In mehreren Fallstudien wird ein Beschäftigtentypus beschrieben, der nur für eine relativ kurze Zeit bei einem Unternehmen bleibt (i. d. R. unterjährig), mit dem Ziel, relativ schnell viel Geld zu verdienen, hierfür gerne auch viele Stunden arbeitet (auch über acht bis zehn Stunden hinaus) und dann in die Heimat zurückkehren möchte.

In einzelnen Fallstudien hatte die Novellierung des GSA Fleisch auch einmalig zu einer Erhöhung der Personalfuktuation geführt, weil die Erwartungen der ehemals Fremdbeschäftigten und der neuen Geschäftsführungen nicht miteinander kompatibel waren:

- So schilderte ein Geschäftsführer, dass die Leiharbeitsfirmen die Fremdbeschäftigten für das Unternehmen sorgfältig ausgewählt haben und so die Möglichkeit bestand, diese Personen vor einer Festanstellung zu erproben. Dieser „Vorfiltereffekt“ fiel mit dem Inkrafttreten der Novelle weg. Die Folge aus Sicht des Geschäftsführers ist, dass sich zwar Personen bei dem Unternehmen bewerben, aber das Beschäftigungsverhältnis kurz nach Beginn wieder kündigen. Die Geschäftsführung eines anderen Unternehmens argumentiert ähnlich, wenn es von einer gestiegenen „Frühfluktuation“ spricht, d. h. wenn viele Arbeitnehmer\*innen nur wenige Monate nach ihrer Einstellung das Unternehmen wieder verlassen und für das Unternehmen die „Testphase“ nun weggefallen ist.
- In einem anderen Fall reduzierte das Stammunternehmen die migrationsspezifischen Leistungen unter das Niveau, welches das Fremdpersonal beim Subunternehmen gewohnt war. Es übertrug das Wohnen und den Transport zur Arbeitsstätte in die Verantwortung der Beschäftigten, ebenso wie Behördengänge. Ein Mitarbeiter aus der Personalverwaltung schilderte, warum die Unterstützung solcher Behördengänge relevant gewesen wäre: *„Wenn jemand kommt und sich anmelden möchte und dann bekommt er keinen Termin beim Einwohnermeldeamt, wenn er nicht angemeldet ist, bekommt er Steuerklasse 6. Wenn der das dann sieht auf seinem Lohnzettel, dann ist der am nächsten Tag einfach weg.“* Dies führte dazu, dass viele ehemalige Fremdbeschäftigte auf die Übernahme verzichteten oder nach kurzer Zeit das Stammunternehmen wieder verließen.
- In zwei Fällen war die Geschäftsführung mit der Produktivität des übernommenen Fremdpersonals unzufrieden. Im ersten Fall wurde das komplette Fremdpersonal zunächst übernommen, im Zuge aber von umfassenden Maßnahmen zur Automatisierung von Arbeitsprozessen zum Großteil wieder entlassen (wobei im Rahmen dessen auch Stammbeschäftigten gekündigt wurde). Im zweiten Fall waren alle zwölf übernommenen ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer\*innen nach zwei Jahren ausgeschieden. Mit Blick auf die Übernahme des Personals schilderte der Geschäftsführer des Stammunternehmens: *„Gut lief meiner Ansicht nach gar nichts.“* Mehrere Gründe waren aus Sicht des Geschäftsführers für das Ausscheiden dieser Beschäftigten ausschlaggebend: So erwies sich das Verhalten des ehemaligen Fremdpersonals als problematisch. Trotz vertraglich vereinbarter Stundenzahl leisteten sie wöchentlich einen deutlich geringeren Stundenumfang (bis zu 20 Stunden weniger), ohne dieses Arbeitszeitdefizit auszugleichen. Zudem weigerten sie sich, Tätigkeiten außerhalb ihres Hauptaufgabenbereichs wahrzunehmen (z. B. Reinigungsarbeiten). Arbeitgeber und Arbeitnehmer\*innen fanden jedoch auch keinen Konsens bezüglich der Vergütung. Die Umstellung auf eine stundenbasierte Vergütung stellte das ehemalige Fremdpersonal finanziell schlechter als die Akkordarbeit bei dem Subunternehmen. Vorher hatten die Werkvertragsarbeitnehmer\*innen die Möglichkeit, nach Erfüllung ihres Solls noch einer Nebentätigkeit nachzugehen. Angesichts der anhaltenden Probleme sah sich das Unternehmen

gezwungen, den betreffenden Arbeitnehmer\*innen nach und nach zu kündigen. Die so entstandene Personallücke konnte das Unternehmen durch die Rekrutierung von ausländischem Personal zwar schließen, allerdings sah sich das Unternehmen nun mit neuen Herausforderungen (bei den Werkvertragsarbeitnehmer\*innen handelte es sich um Personen aus Deutschland) konfrontiert.<sup>400</sup>

Wenn in den Betrieben von einem Rückgang der Fluktuation berichtet wurde, dann wurde dies weniger mit der Höhe der Löhne oder den regulären Verträgen begründet und stärker durch ein allgemein positiveres Kommunikationsklima und die Orientierung des Unternehmens an den Bedürfnissen der Beschäftigten. Die Kümmererfunktion stellt eine wichtige Voraussetzung für eine niedrige Fluktuation dar. Wie in Kapitel 5.1.2 ausführlich beschrieben, bieten die Unternehmen dabei ein breites Spektrum an Unterstützungsleistungen an, angefangen von mehrsprachigen Arbeitsunterlagen und Sprach- und in Einzelfällen auch Alphabetisierungskursen über Verdolmetschungen im Arbeitsalltag bis hin zur Begleitung bei Behördengängen oder zur Bereitstellung von Wohnmöglichkeiten. Einige Unternehmen versuchen, bei der Familienzusammenführung zu unterstützen (i. d. R. durch Anstellung von Familienmitgliedern, in einem Betrieb auch darüber hinaus). Auch die direkte und im Vergleich zum Umgangston der Subunternehmen zugewandtere Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Arbeitnehmer\*innen trägt zur höheren Identifikation des ehemaligen Fremdpersonals mit dem Stammunternehmen bei. Unternehmen, in denen zum Interviewzeitpunkt noch alle bzw. ein Großteil des ehemaligen Fremdbeschäftigten beschäftigt war, nannten als Faktoren für den langfristigen Verbleib des ehemaligen Fremdpersonals einerseits, dass man mit diesen Beschäftigten bereits mehrere Jahre bzw. teilweise Jahrzehnte zusammengearbeitet hatte. Andererseits kommunizierte man im Zuge der Übernahme zudem eng mit den ehemaligen Fremdbeschäftigten und verhinderte so, dass diese von anderen Unternehmen abgeworben wurden. Entgegenkommen der Unternehmen an die Wünsche des ehemaligen Fremdpersonals sahen z. B. so aus, dass es im Rahmen arbeitszeitrechtlicher Möglichkeiten den Beschäftigten auch gestattet war, mehr als acht Stunden zu arbeiten und sich die Überstunden auszahlen zu lassen. Dies wird von den ehemaligen Fremdbeschäftigten positiv aufgenommen, so eine interviewte Personalleiterin. In einem anderen Fall ermöglicht das Unternehmen den Beschäftigten für einige Monate ihr Arbeitsverhältnis im Jahr ruhen zu lassen, um in ihre Heimat zurückzukehren (um z. B. aus Kostengründen dort anstatt in Deutschland ihren Führerschein zu absolvieren) und später wieder ihre Tätigkeit im Unternehmen aufzunehmen.

In vielen Unternehmen, die Fremdpersonal übernahmen, berichteten Vorgesetzte und Beschäftigte gleichermaßen von einer gestiegenen Identifikation der ehemaligen Fremdbeschäftigten mit dem Stammunternehmen. Der Produktionsleiter eines Unternehmens berichtet: *„Wir haben einen Mitarbeiter, der hat das Logo unserer Firma auf seiner Facebookseite als Hintergrundlogo. Der kommt aus Rumänien, war früher Werkvertrag, ist jetzt bei uns angestellt, der fühlt sich so wohl hier, dass er selbst auf seiner Facebookseite das Hintergrundbild unserer Firma hat; gab's früher nicht.“* Auch ein interviewter Beamter einer Zollbehörde berichtet, dass sich bei vielen ehemaligen Fremdbeschäftigten, die in das Stammunternehmen übernommen wurden, ein Bewusstsein eingestellt hat: *„Ich gehöre ja dazu.“*

Zur Identifikation mit dem Stammunternehmen trägt u. a. auch die Festanstellung im Stammunternehmen selbst bei – neben betrieblichen Maßnahmen zur Integration, die in einzelnen Fällen auch bereits vor der Übernahme des Fremdpersonals umgesetzt wurden (z. B. das Fremdpersonal mit zu Sommerfesten oder Weihnachtsfeiern einzuladen). Durch sie wird ein deutlich höheres Maß an Arbeitsplatzsicherheit als durch eine Werkvertragsbeschäftigung gewährleistet.

---

<sup>400</sup> So sieht sich das Unternehmen bspw. mit dem Problem konfrontiert, dass unter den ausländischen Beschäftigten zahlreiche Mitarbeitende länger als beantragt in den Urlaub gehen. Versuche, den Beschäftigten zu erläutern, dass dies mit vertraglichen Bestimmungen kollidiere, scheitern regelmäßig, so der Geschäftsführer, sodass das Unternehmen den meisten der betreffenden Beschäftigten kündigen muss.

Selbst bei einer Festanstellung im Subunternehmen (die nicht die Regel war) war der Einsatzort immer unsicher und damit die Möglichkeit begrenzt, in der Region Fuß zu fassen. Einige Unternehmen sehen nach der Übernahme erste Tendenzen, dass sich vermehrt Arbeitnehmer\*innen in Deutschland fest niederlassen und Wohnungen auch in dem Ort des Stammunternehmens mieten. D. h., einige ziehen aus dem Ort weg, in dem vorher das Subunternehmen seinen Sitz hatte, und holen, sofern vorhanden, ihre Familien aus den Herkunftsländern nach. Auch interviewte Beschäftigte strahlen diese neue Identifikation mit dem Unternehmen aus, z. B. indem sie stolz ankündigten, dass ihre Kinder hier einmal arbeiten sollten, wenn sie dafür alt genug wären.

Die qualitativen Ergebnisse der Evaluation sprechen dafür, dass entsprechende Tendenzen zur Integration in der Region mit der Etablierung von Normalarbeitsverhältnissen durch die Novellierung des GSA Fleisch befördert wurden. Wie groß der Beitrag der Novellierung ist und ob sich solche im Einzelfall beobachteten Tendenzen langfristig durchsetzen, ist hingegen unsicher. Dagegen stehen z. B. Erfahrungen oder Einschätzungen verschiedener Geschäftsführungen, dass ein Teil des ehemaligen Fremdpersonals die Angebote einer stabilen Beschäftigung in Deutschland ablehnt und keine Integrationsabsichten besitzt. Diese möchten sich nicht zu fest an ein Unternehmen binden, um bei Bedarf relativ schnell wieder in ihr Heimatland zurückkehren zu können (zumindest unter flexibler Nutzung unbezahlten Urlaubs). Der Personalleiter eines Unternehmens schätzt, dass circa die Hälfte der von ihm übernommenen Fremdbeschäftigten mit der Festanstellung unzufrieden seien, „[...] weil die nach Hause wollen in der Zeit, in der wir keine Saison haben [und] uns von einem Tag auf den anderen verlassen, fristlos kündigen und sich dann wieder bei uns melden und überhaupt nicht verstehen, dass wir deren Rechtsverständnis in arbeitsvertraglicher Hinsicht nicht nachvollziehen können.“

## 6.4 Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen

### 6.4.1 Betriebsräte

Die Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals hat für die Betriebsräte bislang drei wesentliche Folgen:

- 1) Betriebsräte erhalten die Aufgabe, auch die Belange dieser Personen zu vertreten und damit das Recht auf entsprechende Informationen. Die Betriebsräte vertreten offiziell mehr Personen als früher.
- 2) Ggf. steigt durch die Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals die Anzahl der Beschäftigten so stark, dass die Größe des Betriebsrats zunimmt. Durch die zusätzlichen personellen Ressourcen erhalten die Betriebsräte ggf. mehr Möglichkeiten, sich um die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu kümmern.
- 3) Die Arbeit wird anspruchsvoller, insofern die vertretenen Beschäftigten heterogener wurden. Es können sich die Interessen der Beschäftigten stärker unterscheiden. Das Fremdpersonal war mit den Aufgaben der Betriebsräte in der Regel nicht vertraut und auch die Kommunikation ist aufgrund sprachlicher Barrieren ggf. schwieriger geworden.

Die vierte denkbare Folge, dass sich Betriebsräte in Wahlen stärker auch vor dem ehemaligen Fremdpersonal verantworten müssen, spielt hingegen erst eine untergeordnete Rolle. Grund ist, dass die neuen Beschäftigten dies in der Praxis kaum einfordern. Auch die Veränderung bezüglich des passiven Wahlrechts, dass ehemaliges Fremdpersonal nun auch selbst in den Betriebsrat gewählt werden kann, hat ihr Potenzial in der Praxis noch nicht entfaltet.

Theoretische Überlegungen sprechen dafür, dass Unternehmen eher rechtlich korrekte Arbeitsverträge schließen, wenn sie wissen, dass Betriebsräte die Einhaltung der zugunsten der Arbeitnehmer\*innen geltenden Normen prüfen. Die Beschäftigten können dies alleine meist nicht bewerten. Dass Betriebsräte durch die Einstellung des früheren Fremdpersonals für diese Personen zuständig werden, hat über diesen Zusammenhang voraussichtlich großen Einfluss auf die

Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen beziehungsweise auf die Einhaltung von zugunsten der Arbeitnehmer\*innen geltenden Vorschriften.<sup>401</sup>

Die Subunternehmen hatten in der Regel keine Betriebsräte<sup>402</sup>, allerdings verfügen auch die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Unternehmen nicht immer über einen. In kleinen Handwerksbetrieben gibt es traditionell keine Betriebsräte. Auch nicht in allen größeren untersuchten Betrieben gab es einen solchen.<sup>403</sup>

Wo es in den untersuchten Betrieben Betriebsräte gab, wurde die Beziehung zwischen diesen und der Geschäftsführung fast ausschließlich als „sehr gut“ oder „gut“ bezeichnet und als kooperativ und konstruktiv wahrgenommen. Dies schloss verschiedene Meinungen und Interessen und teilweise sachbezogene Konflikte nicht aus. In einem Fall wurde das gute Verhältnis mit der Formulierung „kurze Wege, sehr kommunikativ“ explizit von beiden Seiten gelobt. Lediglich in zwei Betrieben wurden schwierige Verhältnisse zwischen dem Betriebsrat und der Geschäftsführung genannt. Die Existenz eines Betriebsrats heißt allerdings auch in der Fleischwirtschaft nicht, dass dieser erkennbar aktiv ist. In einer Fallstudie äußerte sich z. B. selbst ein Personalleiter dahingehend, dass es den Betriebsrat nur „pro forma“ gäbe. Auch ein anderer Interviewpartner gab zu verstehen, dass der Betriebsrat nicht aktiv in die betriebliche Interessenvertretung involviert sei.

Heterogene Interessenlagen finden sich auch unter den Beschäftigten der Fleischwirtschaft. Die Fallstudien lieferten dafür anschauliche Beispiele, in denen es z. B. um die Fortführung der Arbeitnehmerüberlassung ging (in einem Fall stimmten die Stammbeschäftigten dafür), die Frage, ob untere Löhne überproportional steigen sollten (was weniger im Interesse derer lag, die schon hohe Löhne erhielten), oder um die Frage, ob angesichts einer wirtschaftlichen Schieflage des Unternehmens auch einer Erhöhung der Wochenarbeitszeit zugestimmt würde (der Betriebsrat stimmte gegen die Position der NGG, holte sich dafür aber die Zustimmung der Beschäftigten in einer Abstimmung). In Unternehmen, in denen die Produktion vor der Novellierung des GSA Fleisch weitgehend an Fremdpersonal ausgelagert war, wurden die Betriebsräte vormals eher durch Beschäftigte aus der Verwaltung gewählt. Die Fallstudien der Evaluation liefern jedoch keinen Hinweis darauf, dass die bisherigen Betriebsräte aus diesem Grund primär Interessen des Verwaltungspersonals gegen die in der Produktion Beschäftigten vertreten würden. Wie sich die Betriebsräte in den oben genannten Beispielen positionierten, hing nicht erkennbar davon ab, in welchem Umfang sie vormals unter Ausschluss von Fremdpersonal aus der Verwaltung heraus gewählt worden waren.

Inwieweit die Betriebsräte sich auch vormals um die Belange des Fremdpersonals gekümmert hatten, variiert sehr von Fall zu Fall. Die Beispiele reichen von Betriebsräten, die damals überhaupt nicht aktiv waren, bis hin zu Betriebsräten, die ihre Möglichkeiten zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen des Fremdpersonals ausschöpften – auch wo sie formell keine Zuständigkeit hatten. Mitglieder mehrerer Betriebsräte beschrieben z. B., wie sie immer wieder ins Gespräch mit dem Fremdpersonal gegangen waren, sich von diesem über Missstände berichten ließen und wie sie diese Sachverhalte mit der Geschäftsführung thematisiert hatten. Manche Geschäftsführung hatte dann Änderungen bei den Subunternehmern eingefordert, andere hatten es unterlassen. Für diese Betriebsräte hat sich nicht das Interesse oder das Engagement geändert, die Interessen des (ehemaligen) Fremdpersonals zu vertreten. Doch die Möglichkeiten der Betriebsräte, deren Interessen zu vertreten, haben sich auch

---

<sup>401</sup> Anzunehmen ist, dass Unternehmen die Arbeit der Betriebsräte antizipieren und sich darauf einstellen. Aus diesem Grund kann die Evaluation die Annahme nicht anhand konkreter Fallbeispiele prüfen oder belegen, in denen Betriebsräte für unzulängliche Verträge Korrekturen eingefordert hätten.

<sup>402</sup> Der Evaluation ist kein Subunternehmen mit einem Betriebsrat bekannt geworden, die Existenz kann aber nicht ausgeschlossen werden.

<sup>403</sup> Insbesondere die Geschäftsführung der größeren Unternehmen ohne Betriebsrat führte aus, dass ein Betriebsrat nicht notwendig sei, weil die gute Unternehmenskultur den Beschäftigten keinen Anlass böte, einen zu gründen. Hinweise auf eine Behinderung der Betriebsratsarbeit in den untersuchten Unternehmen fanden sich nicht.

durch die bessere Informationslage und höhere Transparenz nach der Einstellung des früheren Fremdpersonals verbessert. Während die Geschäftsführung zuvor selbst nicht über Daten z. B. hinsichtlich der Löhne und anderer arbeitsvertraglicher Details der Beschäftigten im Werkvertragsunternehmen verfügte (und dem Betriebsrat dazu entsprechend auch keine Auskunft geben konnte), liegen dem Betriebsrat die Daten zum ehemaligen Fremdpersonal jetzt „auf Knopfdruck“ vor und können genutzt werden.

Betriebsräte und Gewerkschaften berichteten, dass das übernommene Fremdpersonal die Betriebsratswahlen im Frühjahr 2022 eher wenig genutzt habe, sowohl was das aktive als auch was das passive Wahlrecht betrifft. Nur die Minderheit der Betriebsräte ist um ehemaliges Fremdpersonal erweitert worden – und wenn, dann meist nicht im Verhältnis zu seinem Anteil unter den Beschäftigten. Als Gründe für die niedrige Beteiligung des Fremdpersonals an den Wahlen wird von einem Betriebsrat angeführt: *„Die wenigsten neuen Mitarbeitenden haben verstanden, was wir als Betriebsrat machen.“* Ein ehemalig Fremdbeschäftigter berichtete, dass die negativen Erfahrungen mit den Vorgesetzten des Subunternehmens (körperliche Gewalterfahrung) dazu beigetragen hatten, auf erkennbares Engagement für seine Interessen im Betrieb zu verzichten. Die Fallstudien und Interviews mit Stakeholdern sprechen jedoch nicht dafür, dass dies verallgemeinerbar der wesentliche Grund für die eher geringe Partizipation ist. Entscheidender ist, dass die neuen Beschäftigten weder aus ihren Herkunftsländern noch aus den Subunternehmen mit der Institution der Betriebsräte vertraut sind. Die Gewerkschaft und zumeist<sup>404</sup> auch die Betriebsräte haben im Vorfeld der Wahl versucht, über die Aufgaben des Betriebsrats aufzuklären und für die Wahl zu sensibilisieren. Mehrere Beschäftigte hatten im Interview jedoch trotzdem keinerlei Vorstellungen davon, worauf sich die Fragen der Evaluation „zum Betriebsrat“ bezogen. Sie hatten von ihm noch nie gehört. Sprachliche Probleme sind hier relevant. Betriebsräte, die sich bemühten, ihre Wahllisten um übernommenes Fremdpersonal zu erweitern, hatten teils Schwierigkeiten Freiwillige hierfür zu finden. In einem Fall wurde temporär jemand gefunden und auch gewählt – die Gewählte legte aber nach kurzer Zeit ihr Mandat wieder nieder, weil ihr die sprachlichen Hürden für die Betriebsratsarbeit zu groß waren.

#### 6.4.2 Gewerkschaften

Die Fleischwirtschaft ist mit Blick auf die Gewerkschaft von einem geringen Organisationsgrad geprägt. Dieser Umstand wird auf die mittelständischen Strukturen der Branche (wo selten eine Verankerung von gewerkschaftlichen Strukturen vorhanden ist), auf den früher hohen Anteil an Werkvertragsarbeitnehmer\*innen in der Branche sowie auf die damit einhergehende ausländische Herkunft und hohe Fluktuation der Beschäftigten zurückgeführt. Aus Interviews mit der NGG geht hervor, dass vor allem sprachliche Barrieren, die unklare Bleibeperspektive der Beschäftigten, die weiterhin bestehende Fluktuation in der Branche sowie das Misstrauen vieler Beschäftigter gegenüber Gewerkschaften das Gewinnen neuer Mitglieder unter dem ehemaligen Fremdpersonal erschweren.

Seit der Gesetzesnovelle konnte ehemaliges Fremdpersonal für die NGG gewonnen werden, was sich auch in der gestiegenen Zahl rumänischer Mitglieder aus der Branche ausdrückt (bei sinkenden Mitgliederzahlen insgesamt – entsprechenden dem Trend aller Gewerkschaften branchenübergreifend). Es bestehen jedoch weiterhin große Herausforderungen dahingehend, ehemaliges Fremdpersonal für die Mitgliedschaft zu gewinnen. Die Zahl der Mitglieder der NGG sank im Jahr 2021 um rund 5.000 (2020: 194.145, 2021: 189.098), verzeichnete nach Interviews allerdings einen deutlichen Zuwachs an Mitgliedern aus der Fleischwirtschaft.

---

<sup>404</sup> Nur in einem der untersuchten Betriebe schien der Betriebsrat überwiegend passiv bzgl. der Interessen des ehemaligen Fremdpersonals. Zum Zeitpunkt des Interviews (rund zwei Jahre nach der Übernahme) beschäftigte er sich noch mit der Frage, Informationen zum Betriebsrat auch mehrsprachig zur Verfügung zu stellen.

Seit der Gesetzesnovelle hat die NGG die Informationsarbeit in den Betrieben intensiviert. Es wurden Muttersprachlerinnen und -sprachler in den dominierenden Sprachen des ehemaligen Fremdpersonals eingestellt und Informationsmaterial in den Herkunftssprachen aufbereitet. Aus der Erfahrung der NGG ist die Informationsarbeit in den Betrieben zentral, da die mangelnde Kenntnis über die Strukturen oft zu Misstrauen und Skepsis zu führen scheint. Der Zugang zu den Betrieben und somit zu den Beschäftigten habe sich seit der Novellierung des GSA Fleisch verbessert. Auch die Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen habe sich intensiviert und es konnten durch diese Bemühungen mehr Arbeitnehmer\*innen über ihre Rechte und Möglichkeiten aufgeklärt werden. Vonseiten der NGG wird beschrieben, dass Mitglieder dann gewonnen werden können, wenn es gelingt, das Gewerkschaftssystem plausibel zu erklären, wenn in einem Betrieb konkrete Erfolge erzielt werden konnten oder wenn einzelne Arbeitnehmer\*innen Mitglied wurden und dann bei ihren Kolleginnen und Kollegen Überzeugungs- und Informationsarbeit leisteten. Interviews mit Beschäftigten bestätigen die Relevanz der Ansprache von Bekannten im sozialen Umfeld für die Entscheidung zum Gewerkschaftseintritt. Die Betriebsfallstudien bestätigten diese Ergebnisse: Die befragten Beschäftigten hatten wenig Berührungspunkte mit der NGG, ihre Mehrheit war nicht Mitglied. Und vielen war die Existenz der Gewerkschaft nicht bekannt.

Für interviewte Beschäftigte war zur Vertretung ihrer Interessen im direkten Vergleich der Betriebsrat noch eher der Ansprechpartner als die NGG. Die Vorteile einer Mitgliedschaft wurden häufig nicht gesehen. Ausnahme war, wenn die NGG konkrete Erfolge im jeweiligen Betrieb bezüglich der Entlohnung oder der Arbeitszeit vorweisen konnte bzw. wenn – wie in einer der Fallstudien – nur die Gewerkschaftsmitglieder vom höheren Tariflohn profitierten. Diejenigen Beschäftigten, welche bereits Erfahrung mit der NGG gemacht hatten, berichteten sehr positiv über diese und betrachteten sie als eine Instanz, die für ihre Rechte eintreten kann. Diese Beschäftigten nahmen die NGG als eine Absicherung wahr, an die sie sich bei Problemen wie Arbeitsunfällen oder als unrechtmäßig wahrgenommenen Kündigungen wenden können. Das heißt, wo Vorbehalte gegenüber der NGG bestehen, kommen sie eher aus einer fehlenden Beschäftigung und Erfahrung mit ihr. Interviewte Experte gehen entsprechend davon aus, dass es noch mehr Zeit braucht, das Misstrauen bzw. Unwissen vieler Beschäftigter abzubauen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich die Bemühungen der NGG in höheren Mitgliedszahlen ausdrücken werden.

Weniger erfolgreich waren die Bemühungen der NGG, das ehemalige Fremdpersonal in die Betriebsräte der Betriebe zu integrieren (vgl. hierzu auch Kapitel 6.4.1). Obwohl hier versucht wurde, ehemaliges Fremdpersonal zu motivieren, haben sich nur wenige zur Wahl aufstellen lassen, was sich nun auch in einer sehr geringen Anzahl rumänischer Beschäftigter in den Betriebsräten ausdrückt.

### 6.4.3 Arbeitgeberverbände

Die deutsche Fleischwirtschaft zeichnet sich durch eine fragmentierte und schwache Verbandsstruktur auf Arbeitgeberseite aus, obgleich insbesondere große Konzerne untereinander gut vernetzt zu sein scheinen. Ob die Gesetzesnovelle des GSA Fleisch zu einer strukturellen Stärkung der Arbeitgeberverbände führt, ist unsicher. Einzelne Stakeholder vermuteten in Interviews, dass die lediglich tarifvertragliche Bereichsausnahme vom Verbot der Leiharbeit die Arbeitgeberverbände der Branche stärken werde, da sie befähigt seien, in diese Verhandlungen zu treten.<sup>405</sup> Die NGG berichtet von einem „Zusammenrücken der Arbeitgeber“ in den Tarifverhandlungen. Andererseits würde sich dies nicht in einer erhöhten Mitgliederzahl widerspiegeln und viele Unternehmen sind weiterhin nicht in Arbeitgeberverbänden organisiert. Die bereits vor der Novellierung übliche Nutzung von Haustarifverträgen anstelle von Flächentarifverträgen besteht fort. Aus den Betriebsfallstudien geht hervor, dass die ggf. vorhandenen Tarifverträge nur in einigen wenigen Unternehmen vom

---

<sup>405</sup> Rechtlich kann ein einzelner Arbeitgeber auch ohne Arbeitgeberverband als Tarifpartei infrage kommen.

Arbeitgeberverband verhandelt wurden. Die meisten Verhandlungen mit der NGG fanden ohne Einbindung von Arbeitgeberverbänden statt.

Die in Fallstudien untersuchten Betriebe hatten meistens wenig Berührungspunkte mit den Arbeitgeberverbänden. Manche nahmen die Arbeitgeberverbände durchaus positiv wahr, besonders die Interessenvertretung in Form von Lobbyarbeit und die Äußerung von Kritik an der Novellierung des GSA Fleisch wird von den befragten Geschäftsführungen wertgeschätzt. Einzelne Unternehmen berichteten überdies, dass sie in Rechtsfragen sehr hilfreiche Unterstützung des Arbeitgeberverbands erhalten hatten, als es um die Umsetzung des novellierten GSA Fleisch ging. Ein Teil der Arbeitgeber fühlte sich jedoch von den Verbänden nicht repräsentiert, z. B. bei Fragen zu Verhandlungen um den Mindestlohn in der Fleischbranche. Ebenso geben einige Unternehmensleitungen an, dass sie sich von den Arbeitgeberverbänden wünschen, sie bei der Verbesserung des oftmals schlechten Images der Fleischwirtschaft im gesellschaftlichen Diskurs noch stärker zu unterstützen.

Der Organisationsgrad auf Arbeitgeberseite im Fleischerhandwerk ist im Vergleich zur Industrie hoch. Die Handwerksbetriebe sind über die regionalen Innungen, welche auf der Landesebene durch Landesinnungsverbände und auf Bundesebene durch den Deutschen Fleischer-Verband vertreten werden, organisiert. Die Landesinnungsverbände handeln aufgrund ihrer Tarifzuständigkeit gemeinsam mit den zuständigen Landesbezirken der NGG die Tarifverträge für das Fleischerhandwerk aus. In den Strukturen der Arbeitgeberverbände im Handwerk lassen sich keine Veränderungen im Zusammenhang mit der Novellierung des GSA Fleisch beobachten.

#### 6.4.4 Tarifverträge

Die deutsche Fleischwirtschaft ist von einer geringen Tarifgebundenheit gekennzeichnet, welche mit der in den Kapiteln 6.4.2 und 6.4.3 beschriebenen Fragmentierung der Arbeitgeberseite und dem geringen gewerkschaftlichem Organisationsgrad verbunden ist.

Insofern die Subunternehmen früher seltener als die Stammunternehmen tarifgebunden waren, hat die Einstellung des früheren Fremdpersonals zu einer Ausweitung der Tarifbindung bezogen auf die davon betroffenen Personen geführt. Als positive Entwicklung können daher auch die Abschlüsse von Haustarifverträgen der NGG mit großen Konzernen der Branche bewertet werden, welche die Interessen des ehemaligen Fremdpersonals besonders berücksichtigten, indem z. B. die Löhne unterer Gehaltsgruppen stärker angehoben wurden.<sup>406</sup> Ob darüber hinaus die Novellierung des GSA Fleisch zu einer nachhaltigen Stärkung von Tarifverträgen führt, ist noch unsicher.

Am 27. Mai 2021 hatte die NGG mit verschiedenen Vertretern der Arbeitgeberseite<sup>407</sup> einen Mindestlohntarifvertrag mit einer Laufzeit vom 1.1.2022 bis 30.11.2024 vereinbart. Dieser wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 21.12.2021 für allgemeinverbindlich erklärt. Von der NGG wurden die Verhandlungen und der Tarifvertrag als großer Erfolg bewertet, der durch die Gesetzesnovelle des GSA Fleisch ermöglicht wurde. Für die NGG ist allerdings fraglich, ob es angesichts der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns möglich sein wird, noch einmal mit der Arbeitgeberseite in Verhandlungen zu einem Branchenmindestlohn zu treten. Aus Sicht der Arbeitgeber ist dies von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Nach Einschätzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände stellt es sich so dar, dass generell die geringe

<sup>406</sup> Genannt wurden hier der Entgelttarifvertrag mit Vion und der Tarifvertrag mit Westfleisch.

<sup>407</sup> Folgende Verbände waren beteiligt: Arbeitgeberverband der Bayrischen Ernährungswirtschaft (abe) e. V., Arbeitgeberverband der Ernährungsindustrie Baden-Württemberg e. V., Arbeitgeberverband der Ernährungsindustrie Nordrhein-Westfalen, Arbeitgeberverband Ernährung Genuss Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland e. V., Arbeitgeberverband Nahrung und Genuss Thüringen e. V., Nordernährung AGV, Ernährungsindustrie Hamburg/Schleswig-Holstein/Mecklenburg-Vorpommern e. V., Sächsischer Arbeitgeberverband Nahrung und Genuss e. V., Verband der Ernährungswirtschaft Niedersachsen/Bremen/Sachsen-Anhalt e. V., Arbeitgebervereinigung und Wirtschaftsvereinigung der Ernährungsindustrie in Berlin und Brandenburg e. V.

Tarifgebundenheit in der Branche nicht auf eine mangelnde Bereitschaft der Arbeitgeber zurückzuführen sei, sondern auf unangemessene Forderungen der Gewerkschaft.

Seit März 2022 verhandeln NGG und Arbeitgeberverbände über einen Manteltarifvertrag, in dem weitere Arbeitsbedingungen geregelt werden sollen. Nach Aussage der NGG sind auch diese Verhandlungen nur durch die Gesetzesnovelle möglich geworden. Die Betriebsfallstudien bestätigen, dass Betriebe eher für Verbesserungen für die Beschäftigten offen sind, wenn sie aufgrund von Standards erfolgen, die für alle gelten. Allgemeinverbindlichkeit kann einer Verzerrung des Wettbewerbs entgegenwirken. Ein allgemeinverbindlicher Manteltarifvertrag wäre auch aus Sicht der NGG ein großer Erfolg, da so auch Unternehmen mit großer Marktbeherrschung, die bislang nicht an Verhandlungen interessiert waren, „eingefangen“ werden könnten. Weiterhin bestehende Ungleichheiten in den Vertragsbedingungen von Stammpersonal und ehemaligem Fremdpersonal in einem Betrieb könnten durch einen Manteltarifvertrag behoben werden. Es ist jedoch noch offen, welche Ergebnisse und Reichweite diese Verhandlungen haben werden. Die Verarbeitung und die Geflügelwirtschaft haben sich schon aus den Verhandlungen zurückgezogen, sodass nur noch mit Unternehmen des Schlachtens und Zerlegens verhandelt wird. Vonseiten der NGG wird hier (Stand: Januar 2023) berichtet, dass die Verhandlungen noch relativ am Anfang stehen, jedoch schätzt sie bereits das Zustandekommen der Verhandlungen als einen Fortschritt ein.

Die Bereichsausnahme vom Verbot von Leiharbeit in der Verarbeitung durch einen entsprechenden Tarifvertrag hat dazu geführt, dass einige Tarifverträge abgeschlossen wurden (vgl. Kapitel 8). Ob dies aber allgemein zu einer stärkeren Bereitschaft zu Tarifverhandlungen auf Arbeitgeberseite geführt hat, ist unsicher. Einzelne Unternehmer in den untersuchten Betrieben gaben zu verstehen, dass sie sehr gerne weiter mit Arbeitnehmerüberlassung arbeiten würden, dass sie aber lieber darauf verzichteten, als dafür in Tarifverhandlungen zu gehen. Die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer\*innenseite, für Zugeständnisse bei der Arbeitnehmerüberlassung andere Verbesserungen der Arbeitsbedingungen inklusive des Lohns zu erhalten, scheint hier eher begrenzt. Dass die Leiharbeitsausnahme zeitlich begrenzt ist, reduziert die potenzielle Wirkung auf die Förderung stabiler Tarifvertragsbeziehungen überdies.

#### 6.4.5 Nicht institutionalisierte Arbeitsbeziehungen

Wo Tarifbindung und Betriebsräte selten sind, spielen nicht institutionalisierte Arbeitsbeziehungen eine umso größere Rolle. Die Interviews mit unterschiedlichen Akteuren bestätigten, dass das ehemalige Fremdpersonal seine Interessen eher individuell als durch kollektives Handeln wahrnimmt, z. B. durch Wechsel der Beschäftigung oder durch das persönliche Gespräch mit Vorgesetzten. Je nach Kontext waren ihre Ansprechpartner in den Subunternehmen dafür die Vorarbeiter oder Vertreterinnen und Vertreter der Personalverwaltung bzw. Geschäftsführung. Lohn- und Arbeitszeitfragen wurden meist in persönlichen Gesprächen verhandelt.

Probleme eher auf direktem Weg mit dem Vorgesetzten zu klären, ist für die Handwerksbetriebe auch unabhängig vom Fremdpersonal typisch. Häufig ist das auf familiäre Strukturen, flache Hierarchien und eine gute Arbeitsatmosphäre zurückzuführen, die durch kurze Wege zwischen den Beschäftigten und ihren Vorgesetzten geprägt sind. Auch in einigen (großen) Industriebetrieben wurde seitens der Geschäftsführungen betont, sie wünschten, dass Beschäftigte zunächst eine direkte Klärung mit den Vorgesetzten suchen, statt sich zu schnell an den Betriebsrat zu wenden. Auch wenn der Betriebsrat geschätzt und unterstützt wird, sei das offene Gespräch langfristig für die Zusammenarbeit förderlicher und könne im Alltag vieles schneller klären. Grundsätzlich stößt dieser Wunsch auf die Akzeptanz der interviewten Beschäftigten.

Diesbezüglich berichtete übernommenes Fremdpersonal in vielen Interviews von deutlichen Verbesserungen. Sie lobten z. B. die Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft von neuen Vorgesetzten oder von der Personalverwaltung und die schnelle Klärung ihrer Anliegen. In mehreren Interviews



wurden zum Vergleich auch die vormaligen Schwierigkeiten im Subunternehmen beschrieben. Stimmt z. B. eine Lohnabrechnung damals nicht, mussten sich Beschäftigte früher zum Teil an die Personalverwaltungen des Subunternehmens in einer anderen Stadt wenden, hatten damit zeitlichen Aufwand und Reisekosten, bekamen telefonisch keine hinreichenden Antworten, wurden bei der Terminfindung hingehalten etc. Nach der Übernahme brauchten sie von der Produktion „*nur eine Treppe hoch*“ in die Personalverwaltung zu gehen, wo ihre Fragen schnell beantwortet und Anliegen geklärt wurden.

Der Abschluss von Arbeitsverträgen mit dem ehemaligen Fremdpersonal war für manche Betriebe Anlass, sich hier zu verändern und sprachlich diverser zu werden: Sie übersetzen nun Dokumente und Anweisungen in verschiedene Sprachen, bieten fremdsprachige Schulungen an und stellen mehrsprachiges administratives Personal ein. Außerdem kümmern sich die Betriebe nun selbst um Angelegenheiten, die außerhalb der direkten Arbeitssphäre liegen und zuvor von den Werkvertragsunternehmen übernommen wurden. So unterstützen inzwischen viele Betriebe das ehemalige Fremdpersonal bei der Wohnungssuche, falls es keine Werkswohnung gibt, oder begleiten die neue Belegschaft bei Behördengängen oder Arztbesuchen. Die Betriebe leisten Unterstützung bei der Anmeldung der Kinder in der Schule und vermitteln bei kulturellen Problemen.<sup>408</sup> Zum Teil sind diese Leistungen vormals auch von den Subunternehmen erbracht worden – aber nicht immer in der gleichen Qualität bzw. Intensität. Wie in Kapitel 4.3.1 beschrieben, war bei den Subunternehmen nicht immer transparent, welche Leistungen auch des Arbeitgebers zu welchen Kosten erwartet werden konnten. Informelle Arbeitsbeziehungen hieß für die Beschäftigten dort, mit ihren Arbeitgebern darum individuell verhandeln zu müssen und in diesem Maß weniger auch noch in Bezug auf die Arbeitsbedingungen mit ihren Arbeitgebern in den Konflikt gehen zu können. Dies hat sich nun geändert: Durch die Transparenz der neuen Verträge und der wechselseitigen Ansprüche sind diese informellen Arbeitsbeziehungen – anders als im Kontext der Subunternehmen – nicht als überwiegend einseitiges Abhängigkeitsverhältnis zu interpretieren.

Zur sozialen Integration der Beschäftigten oder als Anreiz hierzu machen die Unternehmen in unterschiedlichem Umfang Angebote, wie z. B. Firmenfeiern und Sportangebote. Ob sich hier für das Fremdpersonal etwas mit der Übernahme veränderte, hängt sehr vom einzelnen Betrieb ab. In manchen Unternehmen wurde z. B. betont, dass auch das Fremdpersonal früher zu allen Feiern mit eingeladen war und dass ihnen all diese Angebote in gleicher Weise zur Verfügung standen wie dem Stammpersonal. In anderen Unternehmen war dies erst nach der Übernahme der Fall. Beispielsweise konnte das Schwimmbad eines Unternehmens nach Angaben der Geschäftsführung natürlich vom Fremdpersonal erst nach der Einstellung genutzt werden. Eine stärkere Integration wird vonseiten der Arbeitgeber gewünscht und teils auch gefördert. Welcher Umfang der Förderung hier angemessen ist, ist zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer\*innen<sup>409</sup> umstritten. Eine Geschäftsführung lobte z. B. die Förderung von Sprachkursen und dass sie im Erfolgsfall die Kosten übernahm. Einem Vertreter der Arbeitnehmer\*innenseite schien das zu wenig; er mahnte an, dass man den Beschäftigten doch eigentlich für den Sprachkurs frei geben müsste.

---

<sup>408</sup> So wird im Rahmen der Betriebsfallstudien etwa berichtet, dass es aufgrund der Lautstärke Konflikte zwischen dem Personal und deren Nachbarn gegeben hatte, die mit Unterstützung des Betriebs geschlichtet werden konnten.

<sup>409</sup> Und auch innerhalb der Arbeitgeber gibt es hier unterschiedliche Einschätzungen.

## 7. Evaluation der Handwerksausnahme

Nach § 2 II S. 1 GSA Fleisch ist das Fleischerhandwerk mit bis zu 49 Beschäftigten von den Regelungen der §§ 6 bis 6b GSA Fleisch ausgenommen, welche die modifizierte Pflicht zur Arbeitsaufzeichnung, die Einschränkungen zum Einsatz von Fremdpersonal und die Kontrollbefugnisse der Behörden der Zollverwaltung normieren. Die Intention des Gesetzgebers hinter dieser „Handwerksausnahme“ beruht auf der Annahme, dass das Fleischerhandwerk wegen der handwerkstypischen Arbeitsweise, der vergleichsweise geringen Zahl der dort tätigen Personen sowie der transparenteren Organisationsstrukturen weniger anfällig für die in der Vergangenheit festgestellten Missstände in der Fleischindustrie ist.

Im folgenden Abschnitt wird aufbauend auf den Besonderheiten des Fleischerhandwerks im Vergleich zur Industrie erörtert, inwieweit die Prämissen für die Handwerksausnahme begründet sind, welche Wirkungen die Gesetzesnovelle im Handwerk hatte und wie die Ausnahmeregelung vor diesem Hintergrund bewertet wird.

### 7.1 Definition von Handwerk im Gesetz und aus der Sicht der Beteiligten

Die im GSA Fleisch verwendete Definition von Handwerk, die für die Evaluation der Handwerksausnahme die zentrale Rolle spielt, unterscheidet sich teilweise von dem Selbstverständnis der Branche.

Im Sinne des Gesetzes ist Voraussetzung für die Zugehörigkeit zum Fleischerhandwerk, dass die Tätigkeit „handwerksmäßig“ betrieben wird und der Unternehmer iSd § 14 BGB in die Handwerksrolle des zulassungspflichtigen Handwerks oder in das Verzeichnis des zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes eingetragen ist (§ 2 II S. 2 Nr. 1 GSA Fleisch). Gleichgestellt sind juristische Personen oder rechtsfähige Personengesellschaften, deren Mitglieder ausschließlich Handwerker in dem oben definierten Sinne sind (§ 2 II S. 2 Nr. 2 GSA Fleisch).<sup>410</sup> Wie oben dargestellt, setzt das Gesetz für die Zugehörigkeit zum Fleischerhandwerk weiterhin einschränkend voraus, dass die Unternehmerinnen oder Unternehmer in der Regel nicht mehr als 49 Personen tätig werden lassen. Eingeschlossen sind hierbei auch die bei Nachunternehmerinnen und -unternehmern tätigen Arbeitnehmer\*innen, Leiharbeiter\*innen sowie Solo-Selbstständige.<sup>411</sup> Es gilt eine Pro-Kopf-Berechnung, sodass eine Umrechnung auf VZÄ – anders als bei anderen arbeitsrechtlichen Schwellenwerten – nicht stattfindet.<sup>412</sup> Nicht mitgezählt werden nach § 2 II S. 4 GSA Fleisch diejenigen Personen, die ausschließlich mit dem Verkauf und den damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Tätigkeiten befasst sind, sowie Auszubildende zur Fachverkäuferin oder zum Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk mit Schwerpunkt Fleischwirtschaft.

Auch das Handwerk selbst sieht im „handwerksmäßig[en]“ Betreiben der Produktion einen bzw. den wichtigsten Unterschied zur Industrie, d. h. in den Arbeitsabläufen und der höheren Qualifikation der Arbeitnehmer\*innen: Im Handwerk müssen alle Beschäftigten eine Vielfalt an Tätigkeiten entlang des gesamten Produktionsprozesses beherrschen, von der Schlachtung über die Zerlegung bis hin zur Verpackung und teilweise auch dem Verkauf. Zudem wird noch „viel mit der Hand“ gearbeitet. In der Industrie dominiert hingegen eine klare, dauerhafte Arbeitsteilung bei gleichzeitig hohem Maschineneinsatz und Automatisierungsgrad, welche mit einer entsprechend höheren Arbeitsgeschwindigkeit einhergeht (vgl. auch Kapitel 4.2.1). So ist die Produktion in industriellen Schlacht- und Zerlegebetrieben beispielsweise entlang eines „Schlachtbands“ organisiert. Dort ziehen

<sup>410</sup> Däubler, 2021: S. 90.

<sup>411</sup> BR-Drucks. 426/20: S. 33.

<sup>412</sup> Vgl. Thüsing, 2021: GSA Fleisch, § 2, Rn 11.

die standardisierten Arbeitsschritte einen geringeren Kommunikationsbedarf im Produktionsprozess nach sich, wodurch Sprachkenntnisse in der Industrie im Vergleich zum Handwerk an Bedeutung verlieren.

Im Unterschied zur gesetzlichen Definition ist die Größe des Betriebs bzw. die Anzahl der Beschäftigten hingegen aus Sicht der interviewten Stakeholder und Betriebe für eine Zugehörigkeit zum Handwerk nicht ausschlaggebend. Diese spielt höchstens indirekt eine Rolle, nämlich in Form einer persönlichen und familiären Arbeitsatmosphäre sowie konkret einem direkten Kontakt zwischen Arbeitnehmer\*innen und Leitung. Dass dieser Faktor für die Befragten tatsächlich ein belastbares Merkmal des Handwerks ist, zeigt sich auch in der offiziellen Stellungnahme des bayerischen Handwerkstags zum Arbeitsschutzkontrollgesetz, in der eine Definition des Handwerks über das sogenannte „Betriebsleiterprinzip“ vorgeschlagen wurde. Demnach würden diejenigen Unternehmen der Fleischwirtschaft zum Handwerk zählen, bei denen der handwerkliche Betriebsleiter maßgeblichen Einfluss auf den Produktionsablauf hat.<sup>413</sup>

Neben einer Definition des Fleischerhandwerks über die Tätigkeit und Arbeitsorganisation spielen aus der Perspektive der befragten Handwerksbetriebe noch weitere Faktoren in der Unterscheidung zwischen Handwerk und Industrie eine Rolle. Hierzu zählt erstens die engere Beziehung zu Kundinnen und Kunden im Handwerk: In der Industrie werden vor allem standardisierte Produkte gefertigt, im Handwerk hingegen wird auf spezielle Wünsche von Kundinnen und Kunden eingegangen (vgl. auch Kapitel 4.2.1). Zudem stehen der Betrieb bzw. seine Leitung auch persönlich für die Ware anstatt „anonym“ zu produzieren. Damit verbunden sind zweitens aus Sicht des Handwerks eine höhere Qualität des jeweiligen Endprodukts sowie eine ausdifferenzierte Produktpalette. Nach Einschätzung einzelner Interviewpartner sind Handwerksunternehmen auch stärker in regionale Wirtschaftskreisläufe eingebunden und weisen regional eine entsprechende Bekanntheit sowie ein vergleichsweise gutes Image auf. Jedoch kann seitens der Evaluation nicht unabhängig bewertet werden, inwieweit dies verallgemeinerbar zutrifft.

Mit Blick auf die Handwerksdefinition des GSA Fleisch wird seitens der interviewten Vertreterinnen und Vertreter des Handwerks vor allem die Begrenzung der Handwerksausnahme auf Betriebe mit weniger als 50 tätigen Personen kritisiert. Aus Sicht des Gesetzgebers hätten für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschlägige Umsatzzahlen gezeigt, dass die gewählte Größe geeignet sei, handwerkliche Unternehmen von faktisch industriellen Unternehmen abzugrenzen.<sup>414</sup> Dieser Auffassung wurde vonseiten des Handwerks teilweise widersprochen. So gab ein Vertreter eines Fleischerverbands an, dass Handwerksbetriebe aufgrund der zunehmenden Professionalisierung schnell die zulässige Personengrenze überschreiten würden. Zudem gibt es größere Handwerksbetriebe, die zwar in der Produktion (Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung) innerhalb der zulässigen Grenze von 49 tätigen Personen liegen; zusammen mit dem weiteren Personal wird diese Grenze aber überschritten. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise Metzgereien mit vielen Arbeitnehmer\*innen im Catering direkt in den Geltungsbereich des GSA Fleisch fallen und somit wie ein Industriebetrieb behandelt werden. Die aktuelle Begrenzung auf höchstens 49 tätige Personen im GSA Fleisch geht daher an der Realität einiger Betriebe vorbei, die faktisch noch handwerklich produzieren.

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Auffassungen über die Definition des Handwerks gab es in den Betrieben und Handwerksverbänden gerade zu Beginn Unklarheiten darüber, wie die Personengrenze genau zu interpretieren sei und welche Betriebe dementsprechend im Sinne des Gesetzes als Handwerk bzw. Industrie gelten. Teilweise besteht innerhalb der Verbände und Betriebe bis heute Unsicherheit darüber, wie beispielsweise Küchenpersonal, Ausfahrerinnen und Ausfahrer, Aushilfen oder die Verwaltung dem Gesetz entsprechend zuzuordnen sind.

<sup>413</sup> Vgl. Bayerischer Handwerkstag, 2020.

<sup>414</sup> Vgl. zu den einzelnen Zahlen: BR-Drucks. 426/20: S. 33.

Relevant sind diese Überlegungen insbesondere für Betriebe, die entlang der im GSA Fleisch verwendeten Kriterien „Mischformen“ darstellen. Dies sind einerseits größere Betriebe ab 50 Personen und mehr, die aber dennoch handwerklich arbeiten und auch in der Handwerksrolle eingetragen sind. Dies sind andererseits kleine Handwerksbetriebe mit bis zu 49 tätigen Personen, bei denen sich nicht alle Abläufe von denen der Industrie als „handwerklich“ abgrenzen lassen, die z. B. über ein Schlachtband, hohen Maschineneinsatz und andere Elemente der industriellen Produktion verfügen. Ihr Personal kann vergleichsweise hoch qualifiziert sein, entweder durch abgeschlossene Fleischerbildungen oder durch eine lange Betriebszugehörigkeit. Ihre Qualifikation ermöglicht auch weitestgehend „handwerkliche“ Arbeitsabläufe, da die Arbeitnehmer\*innen zwischen unterschiedlichen Stationen entlang der Produktionskette wechseln.

Die 49-Personen-Grenze ist aus Sicht des Handwerks auch deswegen problematisch, weil eine Mehrheit der interviewten Betriebe die Arbeitsbedingungen in der Industrie kritisiert und somit grundsätzlich nicht, auch oberhalb der Schwelle von 49 Personen, mit der Industrie gleichgesetzt werden möchte. Hierzu passt die pointierte Aussage eines Fleischerverbands, dass das Handwerk sich selbst nicht als zugehörig zur „Fleischwirtschaft“ begreift, sondern diesen Begriff selbst ausschließlich für die Fleischindustrie nutzt. Dieser Vertreter äußerte den Wunsch, dass in den Medien und im Gesetz eine klare begriffliche Differenzierung zwischen „Fleischwirtschaft“ und „Fleischerhandwerk“ vorgenommen werde. Aufgrund der Grenze von maximal 49 tätigen Personen im GSA Fleisch fehle diese klare Differenzierung, sodass das Handwerk – insbesondere größere Betriebe, die nun ebenfalls strengere Auflagen erfüllen müssten – sich für die Missstände, die nur in der Industrie stattfanden, „mitbestraft“ fühle.

## 7.2 Ausgangssituation des Fleischerhandwerks

In diesem Kapitel werden statistische Daten mit spezifischem Fokus auf das Fleischerhandwerk dargestellt. Ausgewählte Aspekte werden anhand der Ergebnisse aus Betriebsfallstudien und Stakeholderinterviews ergänzt und veranschaulicht.

### 7.2.1 Produktion im Handwerk

Eckdaten zur Produktion im Fleischerhandwerk lassen sich primär anhand der Ergebnisse zweier amtlicher Statistiken darstellen: der Sonderauswertung der BGN-Statistik und der Handwerkszählung des Statistischen Bundesamtes. Deren Definition des Handwerks weicht untereinander und auch von der gesetzlichen Definition ab. Doch beide Statistiken zeigen, dass die Zahl der Unternehmen im Fleischerhandwerk in Deutschland zwischen 2013 und 2021 stetig gesunken ist. Laut Handwerkszählung betrug die Zahl an eingetragenen Fleischerhandwerksbetrieben 2013 noch 11.347, im Jahr 2020 waren es noch 8.645 (nach der BGN-Statistik 8.489 im Jahr 2021). Die Zahl an Handwerksunternehmen in der Fleischwirtschaft ist also innerhalb von weniger als zehn Jahren um rund ein Viertel geschrumpft.

Dies verweist auf den in Kapitel 4.1.2 angesprochenen Aspekt des Schrumpfens des Handwerks. Dieses wird bedingt durch ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung sowohl von Auszubildenden als auch qualifizierten Fachkräften und Konkurrenz zur industriellen Produktion. Ferner machen einzelne Stakeholder auch wachsende bürokratische Anforderungen durch sich ändernde Landes-, Bundes- oder EU-Vorgaben hierfür verantwortlich.

Die regionale Verteilung von Handwerksunternehmen der Fleischwirtschaft in Deutschland zeigt nach Daten der BGN-Statistik im Jahr 2021 einen überproportionalen Anteil in Bayern: Etwa jedes vierte Handwerksunternehmen hatte im Jahr 2021 seinen Sitz in diesem Bundesland. Auch in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ist das Fleischerhandwerk verhältnismäßig stark vertreten: Rund 16 bzw. 14 Prozent aller Handwerksunternehmen entfallen auf diese Bundesländer. Weitere 45

Prozent verteilen sich auf die restlichen Bundesländer, von weniger als einem Prozent in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg bis hin zu knapp zehn Prozent in Hessen (vgl. Tabelle 24).

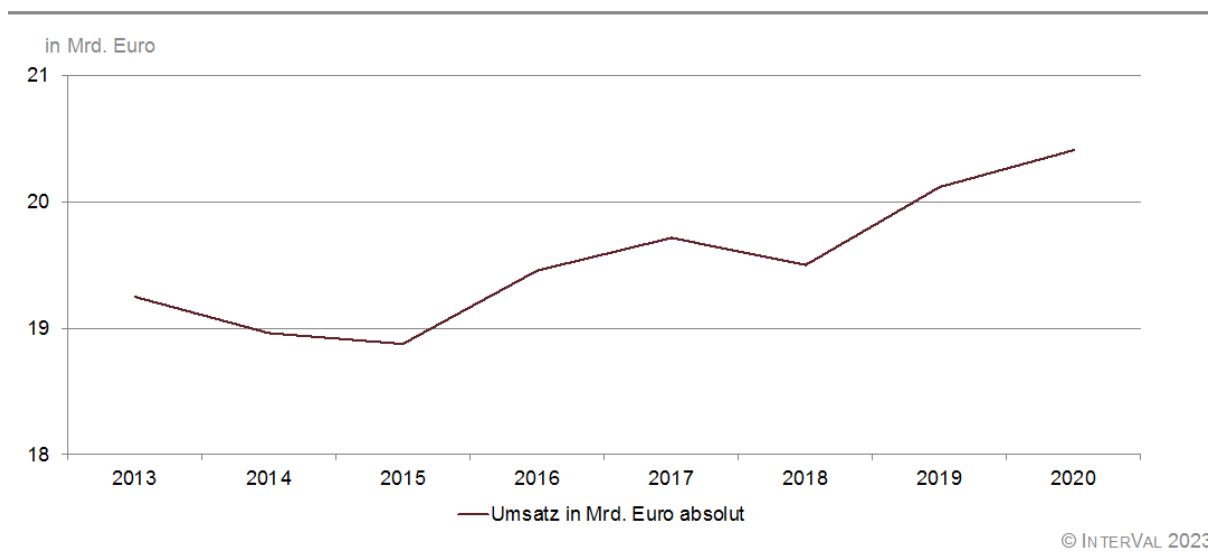
**Tabelle 24** Unternehmen des Fleischerhandwerks nach Bundesländern im Jahr 2021

Bundesland	Handwerksunternehmen in der Fleischwirtschaft Deutschlands	
	absolut	in %
Baden-Württemberg	1.365	16,1
Bayern	2.148	25,3
Berlin	62	0,7
Brandenburg	207	2,4
Bremen	26	0,3
Hamburg	60	0,7
Hessen	821	9,7
Mecklenburg-Vorpommern	93	1,1
Niedersachsen	626	7,4
Nordrhein-Westfalen	1.149	13,5
Rheinland-Pfalz	489	5,8
Saarland	94	1,1
Sachsen	473	5,6
Sachsen-Anhalt	202	2,4
Schleswig-Holstein	199	2,3
Thüringen	350	4,1
Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Ländern / unbekannt	122	1,4
Insgesamt	8.489	100,0

Quelle: Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022

Bei Betrachtung des Umsatzes wird deutlich, dass zwar seit 2013 die Zahl der Unternehmen im Fleischerhandwerk deutlich sank, der absolute Umsatz zwischen 2013 und 2020 aber ungefähr gleich blieb (jährlich rund 19 Mrd. Euro, 20,4 Mrd. Euro im Jahr 2020; vgl. Abbildung 6).

**Abbildung 6** Umsatz im Fleischerhandwerk für die Jahre 2013 bis 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022d

Zur Darstellung der Entwicklung des Umsatzes im Fleischerhandwerk in Abbildung 6 wurde auf die Handwerkszählung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen, die nur Daten bis 2020 umfasst. Die vierteljährliche Handwerksberichterstattung liefert auch Daten über 2020 hinaus, die Ergebnisse

dieser Statistik sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen statistischen Methodik nur bedingt mit denen der Handwerkszählung vergleichbar. Ausgehend von ersterer lässt sich für die Jahre 2021 und 2022 jedoch ableiten, dass nach einem Rückgang des Umsatzes im Jahr 2021 dieser im Folgejahr leicht anstieg.<sup>415</sup>

## 7.2.2 Beschäftigte im Fleischerhandwerk

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Zahl der Beschäftigten im Fleischerhandwerk im Zeitverlauf entwickelt hat. Die Daten hierfür stammen einerseits aus der Handwerkszählung des Statistischen Bundesamtes, die Ergebnisse bis 2020 umfasst, und andererseits aus der BGN-Statistik mit Daten für die Jahre 2019 bis 2021. Beide Statistiken zeigen übereinstimmend, dass der Umfang der Beschäftigung im Fleischerhandwerk seit 2013 kontinuierlich abnimmt (vgl. Tabelle 25). Die Gründe hierfür wurden bereits in Kapitel 7.2.1 angeschnitten.

**Tabelle 25** Anzahl Beschäftigter im Fleischerhandwerk nach verschiedenen Datenquellen

Jahr	BGN-Statistik (VZÄ) <sup>1</sup>	Handwerkszählung (Köpfe) <sup>2</sup>
2013	.	162.572
2014	.	161.596
2015	.	159.087
2016	.	156.451
2017	.	154.893
2018	.	153.886
2019	97.336	151.433
2020	89.597	.
2021	89.012	.

Quellen: <sup>1</sup> Sonderauswertung BGN-Statistik, 2022; ohne VZÄ mit überwiegend Verwaltungstätigkeiten;

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, 2022d

Auch hier ist bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen, dass die beiden Statistiken nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Die Beschäftigten werden in der Handwerkszählung in Köpfen, bei der BGN-Statistik hingegen in VZÄ gezählt. Die Handwerkszählung ordnet dem tätigen Personal zudem alle sozialversicherungspflichtigen, geringfügig entlohnten Beschäftigten (inkl. Verkaufs- und Verwaltungspersonal) sowie Inhaberinnen oder Inhaber zu.<sup>416</sup> In der Sonderauswertung der BGN-Statistik werden neben den VZÄ der Beschäftigten nur dann die VZÄ der Inhaberinnen oder Inhaber gezählt, wenn diese sich freiwillig in der Unfallversicherung versichern. In Tabelle 26 sind nur die VZÄ der Beschäftigten gezählt, die überwiegend im handwerklichen Kernbereich und Verkauf der Fleischwirtschaft eingesetzt sind, abzüglich des Bereichs „überwiegend Verwaltung“.

Die quantitative Entwicklung des Ausbildungsgeschehens im Fleischerhandwerk lässt sich mit Daten der Berufsbildungsstatistik des BIBB nachvollziehen. Diese zeigen für die Jahre 2013 bis 2021 eine stetige Abnahme der Zahl der Auszubildenden im Fleischerhandwerk. Lag die Zahl derer, die 2013 eine Ausbildung zur Fleischerin oder zum Fleischer im Handwerk begannen, noch bei 3.738 Personen, so war sie bis 2021 bereits auf 2.592 gesunken, was einem Rückgang von rund 31 Prozent im betrachteten Zeitraum entspricht. Dieser Rückgang war über die Jahre kontinuierlich und ist kein einmaliger Effekt der Pandemie.

<sup>415</sup> Die Ergebnisse der vierteljährlichen Handwerksberichterstattung, berichtet als Messzahlen und Veränderungsraten, verwenden als Referenzjahr das Jahr 2020, sodass für dieses Jahr die Messzahl für den Umsatz 100 beträgt. Im Jahr 2021 lag die Messzahl für den Umsatz im Fleischerhandwerk bei 97,2; im Folgejahr stieg sie auf 106,5.

<sup>416</sup> Laut Definition des Statistischen Bundesamtes zählen unbezahlt mithelfende Angehörige auch unter tätige Personen, jedoch werden diese nicht in die Handwerkszählung mit einbezogen. Grund ist hierfür, dass keine Informationen im Unternehmensregister oder anderen verfügbaren Datenquellen bzw. Schätzungsmöglichkeiten für die Anzahl unbezahlt mithelfender Angehöriger vorhanden sind.

### 7.2.3 Von der Ausnahmeregelung betroffene Handwerksbetriebe

Die amtlichen Statistiken zählen die Größe der Handwerksunternehmen abweichend von der gesetzlichen Definition – vor allem erfolgt dort keine gesonderte Zählung von Personen, die überwiegend im Verkauf und den unmittelbar damit verbundenen Tätigkeiten beschäftigt sind. Die Größenordnung der Handwerksunternehmen, die von der Ausnahmeregelung betroffen sind – bzw. für die die Ausnahme aufgrund ihrer Größe nicht mehr gilt – kann deshalb nur grob geschätzt werden.

Die BGN-Statistik weist für das Jahr 2019 von insgesamt 9.374 Handwerksbetrieben in der Fleischwirtschaft nur 240 (2,6 %) aus, die einen Beschäftigungsumfang von 50 VZÄ und mehr hatten. Aufgrund von Teilzeitbeschäftigung sollte die Zahl der Unternehmen, die mit mehr als 50 Personen arbeiten, höher sein. Die Zahl der Unternehmen, die jedoch abzüglich des Verkaufs und der Ausbildung mit mehr als 49 Personen arbeiteten und folglich nicht mehr von der Ausnahmeregelung für das Handwerk profitieren, dürfte nach den qualitativen Ergebnissen der Evaluation deutlich niedriger liegen. Aus amtlichen Daten ist dies nicht zu entnehmen. Doch selbst regionalen Stakeholdern, z. B. den Innungen, waren oft nur wenige so große Handwerksbetriebe bekannt. Bei der direkten Suche nach Interviewpartnern ergab sich oft, dass selbst die identifizierten großen Handwerksunternehmen nach der Definition des GSA Fleisch in der Regel mit weniger als 50 Personen arbeiteten.

## 7.3 Rolle von Fremdpersonal im Handwerk

Wie eingangs dargestellt liegt der Handwerksausnahme die Annahme zugrunde, dass das Handwerk bereits vor der Novellierung des GSA Fleisch kaum Fremdpersonal eingesetzt hatte und weniger anfällig für die in der Vergangenheit festgestellten Missstände in der Fleischindustrie war.

Zwar liegen keine amtlichen Statistiken vor, aus denen hervorgeht, in welchem Umfang Leih- oder Werkvertragsarbeit in Handwerksunternehmen eingesetzt worden ist. Die qualitativen Informationen aus den Fallstudien und Interviews bestätigen jedoch weitestgehend, dass im Handwerk der Einsatz von Fremdpersonal – sowohl in Form von Werkverträgen als auch von Leiharbeit – schon vor der Novellierung quantitativ keine relevante Rolle spielte. Laut Aussage der bayerischen Landesinnung hatten vor der Novellierung in Bayern nur etwa fünf bis zehn von insgesamt circa 1.300 Handwerksbetrieben Fremdpersonal genutzt – dies entspricht einem Anteil von weniger als einem Prozent.

Zwar besteht auch im Handwerk erheblicher Personalbedarf, dieser unterscheidet sich jedoch qualitativ deutlich von jenem in der Industrie. Hierfür wurden unterschiedliche Gründe angeführt. Zunächst wurden übereinstimmend die Arbeitsweise im Handwerk und die hierfür benötigten Qualifikationen der Beschäftigten genannt (siehe auch Kapitel 7.1): Das Handwerk hat Bedarf an qualifizierten Fachkräften sowie ausbildungsbereiten Personen, die eine Vielfalt von Tätigkeiten beherrschen. Ungelernten Werkvertrags- und Leiharbeiter\*innen wird hingegen in der Regel nur ein Handgriff, beispielsweise ein bestimmter Schnitt, beigebracht, den es stetig zu wiederholen gilt. Die Qualifikationen des potenziellen Fremdpersonals seien somit nicht ausreichend für die Anforderungen des Arbeitsalltags im Handwerk. Ein Fleischer führt hierzu aus: *„Es nützt wenig, wenn ich im Handwerk jemanden habe, der den ganzen Tag aus den Bäuchen Rippen ziehen kann, weil dann ist der bei mir – wenn ich halbwegs handwerklich aufgestellt bin – nach 1,5 Stunden fertig und den Rest der Woche habe ich keine Arbeit für ihn.“*

Die Einarbeitung und Qualifizierung von neuem Personal für die komplexen Arbeitsvorgänge im Handwerk gehen mit hohen Kosten einher. Deshalb ist das Handwerk an einer langfristigen Bindung seiner Beschäftigten interessiert. Wenn Werkvertrags- und Leiharbeiter\*innen anschließend nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung stehen (bzw. wenn unsicher ist, wann ein

Subunternehmer eine qualifizierte Person wieder abzieht), ist der Einsatz von Fremdpersonal für das Handwerk wirtschaftlich unattraktiv. Das Interesse an einer langfristigen Beschäftigung ergibt sich für Handwerksbetriebe überdies aus dem allgemeinen Mangel an Bewerbungen und den schwer zu besetzenden offenen Stellen.

Daneben gab es für die Befragten noch weitere Gründe, die aus Sicht der Handwerksunternehmen gegen den Einsatz von Fremdpersonal sprechen. Speziell gegen Werkverträge wurde angeführt, dass die Arbeitgeber sich ein unmittelbares Direktionsrecht gegenüber allen Beschäftigten wünschen, um in der Lage zu sein, diese zu korrigieren, einzuarbeiten, auf Arbeitsschutzthemen hinzuweisen oder auch die notwendige Qualität des Endprodukts sicherzustellen. Letzterer Punkt ist besonders wichtig für handwerkliche Betriebe, da sie in der Regel höhere Qualitätsansprüche ihrer Kundschaft erfüllen müssen. Werkverträge werden vom Handwerk daneben auch aus moralischen Gründen abgelehnt. Dies ist vor allem mit dem Berufsethos sowie mit einer starken Identifikation des Handwerks als regional verwurzelte Familienunternehmen zu erklären, deren Arbeitnehmer\*innen ebenfalls vor Ort fest integriert sind. Die Arbeitsbedingungen in der Industrie werden vom Handwerk durchgängig abgelehnt, weshalb Wert auf eine Abgrenzung zur Industrie gelegt wird.

Im Fall der Leiharbeit sind die ethischen Bedenken der Handwerksbetriebe in der Regel deutlich geringer, einerseits da es hier die oben erwähnte Möglichkeit des direkten Weisungsrechts gibt, andererseits weil finanzielle Nachteile, die Werkvertragsarbeitnehmer\*innen typischerweise gegenüber Festangestellten hatten, nicht in gleicher Weise auch für Leiharbeiter\*innen zutreffen. Für die Betriebe können die Kosten für Leiharbeiter\*innen sogar höher als für das eigene Stammpersonal liegen. Verbunden mit dem zeitlichen Aufwand für die Einarbeitung macht dies den Einsatz von Leiharbeit jedoch auch finanziell unattraktiv (s. o.). Ein interviewter Verbandsvertreter gab zudem an, dass Handwerksbetriebe bei Leiharbeitsunternehmen in der Regel auch nicht die Qualifikationen finden würden, die sie zur Deckung ihres Bedarfs an Fachkräften benötigen. Angesichts dieser Faktoren sei Arbeitnehmerüberlassung daher wirtschaftlich nur für Unternehmen interessant, in denen klare Produktionsspitzen zu erwarten sind, die durch das Stammpersonal nicht gedeckt werden können, beispielsweise aufgrund einer ausgeprägten Saisonalität der Produkte. Ob solche Spitzen auch im Handwerk vorkommen, wurde von den interviewten Stakeholdern und Handwerksbetrieben unterschiedlich eingeschätzt: Der Deutsche Fleischer-Verband gab an, dass lediglich während bestimmter „Phasen [...] [für das Stammpersonal] mal ein bisschen mehr zu tun“ sei. Diese Auffassung wurde von den meisten befragten Handwerksbetrieben bestätigt: Kaum eines hatte Leiharbeit bislang systematisch eingesetzt. Einige Handwerksunternehmen und Stakeholder berichteten jedoch von der vereinzelt Nutzung von Leiharbeit zur Überbrückung von Krankheitsausfällen oder zur Abfederung des Arbeitskräftemangels im Handwerk. Zudem wurde berichtet, dass Leiharbeit teilweise auch der langfristigen Rekrutierung von Stammpersonal diene.

Auch wenn vor diesem Hintergrund die meisten Betriebe angaben, dass ein Wegfall der Handwerksausnahme keinen Unterschied für sie machen würde, sprachen sich einzelne Betriebe, selbst wenn sie bislang kein Fremdpersonal eingesetzt hatten, klar für eine Beibehaltung der Ausnahme des Handwerks vom Fremdpersonalverbot aus. Grund dafür ist deren Annahme, dass der Fachkräftemangel in der Fleischwirtschaft sich voraussichtlich noch verstärken werde und man daher nicht ausschließen könne, zur Deckung des Personalbedarfs in Zukunft ggf. auf Leiharbeit zurückzugreifen. So gab ein Betrieb an: „Das [der Einsatz von Leiharbeit] ist nahezu ausgeschlossen, solange es genügend eigenes Personal gibt. Bevor ich gar keins habe, dann schon, aber es ist nicht beabsichtigt.“

Handwerksunternehmen im Sinne von § 2 Abs. 2 GSA Fleisch sind überdies auch von der Pflicht zur elektronischen Arbeitszeiterfassung gemäß § 6 GSA Fleisch ausgenommen. Als Grund für die Beibehaltung der Handwerksausnahme wurde dieser Umstand jedoch in den Interviews kaum genannt.



## 7.4 Arbeitsbedingungen im Handwerk

### 7.4.1 Arbeitsbedingungen vor und nach der Novellierung des GSA Fleisch

Da im Handwerk schon vor der Novellierung des GSA Fleisch meist nur mit eigenem Personal gearbeitet wurde, spielten die besonders in Bezug auf Subunternehmen festgestellten Missstände dort kaum eine Rolle. Dementsprechend gab es laut der Befragten im Handwerk auch keine Konflikte um die Frage, ob systematisch gegen Arbeitsrecht verstoßen wird oder ob vereinbarte Löhne nicht gezahlt werden.

Im Gegenteil werden die vorhandenen Arbeitnehmer\*innen im Fleischerhandwerk angesichts des erheblichen und sich verschärfenden Fachkräftemangels arbeitgeberseitig als „das Gold in den Betrieben“ wahrgenommen. Dementsprechend wird möglichst viel in deren Bindung investiert, etwa durch eine teils übertarifliche Entlohnung, ein positives und familiäres Betriebsklima oder teilweise auch verkürzte Wochenarbeitszeiten. Im Ergebnis verfügen Handwerksbetriebe typischerweise über einen festen, gewachsenen Personalstamm mit vielen langjährig Beschäftigten und geringer Fluktuation.

Zwar liegen keine statistischen Daten vor, die einen Lohnunterschied zwischen Handwerk und Industrie belegen, doch aus den Betriebsfallstudien wurde deutlich, dass ein höherer Lohn für die Bindung der Arbeitnehmer\*innen eine wichtige Rolle spielt. In vielen Handwerksbetrieben wurde von regelmäßigen und freiwilligen Lohnsteigerungen seitens der Inhaberinnen und Inhaber bzw. Geschäftsführungen berichtet, wobei die Vergütungen zum Teil auch über die Tarife der Innungen hinausgehen: *„Also man muss ja ganz ehrlich sagen: Tariflohn, den gibt es zwar, aber da kriegen sie heute keine mehr für; also zumindest keine guten Leute [...]. Und denen müssen Sie auch schon mal so ein bisschen so ein Zückerchen anbieten“*.

Gerade die Arbeit beim Schlachten und Zerlegen ist im Handwerk ähnlich fordernd wie in der Industrie. Jedoch ergeben sich aufgrund des für das Handwerk typischen Wechsels zwischen verschiedenen Tätigkeiten sowie durch den teilweise geringeren Maschineneinsatz und die damit verbundene geringe Lärmbelastung gewisse Verbesserungen der Arbeitsbedingungen gegenüber Industriebetrieben.

Insgesamt war in den Fallstudien im Handwerk zu beobachten, dass die Arbeitnehmer\*innen bestimmte Arbeitsbedingungen und auch -belastungen als normal bzw. notwendig erachteten. Dies wurde von ihnen mit den Anforderungen des Berufs an sich begründet, mit dem sie sich identifizierten: So handle es sich bei Fleisch um verderbliche Ware, die innerhalb einer bestimmten Zeit verarbeitet werden müsse – unabhängig davon, ob dies länger dauere. Wenn es im Ausnahmefall zu längeren Arbeitszeiten kam, wurde dies seitens der Beschäftigten daher kaum problematisiert.

Die meisten der befragten Handwerksbetriebe verfügten nach eigener Aussage bereits vor der Novellierung des GSA Fleisch über eine systematische Zeiterfassung. Gleichzeitig wird das Thema in den Betrieben bis heute sehr unterschiedlich gehandhabt: Während in einigen Betrieben schon vor der Gesetzesnovelle eine elektronische Zeiterfassung genutzt wurde, findet in anderen bis heute gar keine Arbeitszeiterfassung statt; stattdessen wird auf Vertrauensbasis gearbeitet. Phasen, in denen überdurchschnittlich viel oder wenig Arbeit anfällt, werden in der Regel über das Jahr ausgeglichen, auch dies erfolgt in manchen Betrieben aber ohne eine genaue Dokumentation.

Bezüglich der Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten gibt es im Handwerk keine einheitliche Handhabung: Manche Handwerksbetriebe zählen sie zur Arbeitszeit, manche nicht. Teilweise zeigten sich in den Fallstudien auch innerhalb des gleichen Betriebs uneinheitliche Angaben zu diesem Thema zwischen Leitung und Arbeitnehmer\*innen. Dass diese unterschiedlichen Auffassungen nicht

als Konfliktthema betrachtet wurden, unterstreicht die Aussage, dass der Stundenauf- und -abbau auch bei vorhandener Zeiterfassung oft nicht minutengenau betrachtet wird.

Diese Erkenntnisse stützen die allgemeinen Aussagen seitens der Handwerksbetriebe, dass die Zusammenarbeit deutlich mehr auf Vertrauen und auf einer familiären Arbeitsatmosphäre aufbaut als auf transparenten, allgemeingültigen Regeln und Kontrollmechanismen.

Diese Aussagen implizieren jedoch nicht, dass es nicht auch im Handwerk einer Stärkung des Arbeitsschutzes bedürfte. So zeigt die BGN-Statistik, dass sich die erfassten Unfallzahlen je VZÄ zwischen Industrie und Handwerk nur geringfügig unterscheiden: Sie liegen pro VZÄ bei 0,05 im Handwerk bzw. 0,06 in der Industrie. Die absolute Anzahl an Arbeitsunfällen war allerdings zuletzt rückläufig: Die gesondert für das Fleischerhandwerk erfassten Daten der BGN-Statistik zeigen, dass im Zeitraum 2019 bis 2021 die Zahl der Arbeitsunfälle von 5.058 auf 4.031 sank, wobei es sich überwiegend um leichte Verletzungen handelte.<sup>417</sup> Dies deckt sich auch mit der Erfahrung der interviewten Betriebe, die über die vergangenen Jahre tendenziell einen Rückgang der Unfälle und einen höheren Stellenwert des Arbeitsschutzes bei den Beschäftigten feststellten.

Dass es auch im Handwerk Verbesserungspotenzial bei den Arbeitsbedingungen gibt, unterstreicht auch ein Gewerkschaftsvertreter, der vor allem das Fehlen von Tarifverträgen und Betriebsräten im Handwerk kritisierte. Tatsächlich hängen die Arbeitsbedingungen im Handwerk aufgrund dieser Faktoren stärker vom Wohlwollen der jeweiligen Betriebsleitung ab. Dazu passt die Darstellung, dass Konflikte im Handwerk typischerweise im direkten Gespräch mit der Geschäftsführung bzw. den Inhaberinnen und Inhabern geklärt werden.

Bemerkenswert ist, dass die Beschäftigten der Handwerksbetriebe diese Kritikpunkte hinsichtlich der Arbeitsbedingungen selbst kaum problematisierten, sondern sich mit der Form der Zusammenarbeit in den Betrieben überwiegend zufrieden zeigten. Insgesamt berichteten sie nur von wenigen Konflikten in ihren Handwerksbetrieben.<sup>418</sup>

#### 7.4.2 Einflussfaktoren auf Arbeitsbedingungen vor und nach der Novellierung und nicht intendierte Wirkungen der Novellierung

Da bereits vor der Novellierung des GSA Fleisch kaum Fremdpersonal im Handwerk eingesetzt wurde, haben sich auch die Arbeitsbedingungen in den meisten Handwerksbetrieben im Untersuchungszeitraum nicht wesentlich geändert. Eine Ausnahme bilden große Handwerksbetriebe mit über 49 tätigen Personen, die durch das Gesetz nun zur Einführung einer elektronischen, manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung verpflichtet sind. Die damit verbundenen neuen Anforderungen beispielsweise an die Erfassung von Wege- und Pausenzeiten wurden in den Betriebsfallstudien von den betroffenen Arbeitnehmer\*innen nicht nur positiv bewertet. Laut einer Mitarbeiterin eines großen Handwerksbetriebs, in dem es bereits zuvor eine elektronische Zeiterfassung gegeben hatte, habe die nun gesteigerte Genauigkeit in Kombination mit der Tatsache, dass Arbeitszeiten im Nachgang nicht mehr korrigiert werden könnten, wenn jemand das „Ausstempeln“ vergessen hätte, beispielsweise zu übermäßigem bürokratischen Aufwand geführt.

Die Einflussfaktoren auf die Arbeitsbedingungen im Handwerk wurden bereits im Kapitel 7.4.1 behandelt. Ein sich positiv auswirkender Faktor ist das oben angesprochene familiäre Betriebsklima. Neben einem persönlichen und unkomplizierten Umgang miteinander zeigt sich dies auch in engen

<sup>417</sup> In der BGN werden die Arbeitsunfälle nach leichten, mittleren und schweren Verletzungen differenziert. Die Summe der Anzahl, differenziert nach Schweregrad der Verletzung, ergibt dabei allerdings nicht die Summe aller Verletzungen, da bei manchen Unfällen keine Informationen zur Schwere vorliegen.

<sup>418</sup> Welche Themen dabei im Vordergrund standen, wenn es Konflikte gab, variiert ohne Tendenz je nach Betrieb. Erwähnt wurden u. a. die Lohnhöhe, Krankschreibungen, unterschiedliche Meinungen zu Arbeitsprozessen oder auch Situationen, in denen Beschäftigte zu viel gearbeitet hätten.

Bindungen zur Geschäftsführung bzw. zur Inhaberin und zum Inhaber, die teils über das eigentliche Vertragsverhältnis hinausgehen. So gewährte ein Geschäftsführer einem Arbeitnehmer beispielsweise einen Privatkredit; ein anderer Geschäftsführer übernahm für einen seiner Beschäftigten eine Bürgschaft bei der Anmietung einer Wohnung. Die Angestellten erwidern das so entgegengebrachte Vertrauen einerseits durch lange Betriebszugehörigkeiten, aber auch indem sie besondere Anstrengungen in Kauf nehmen, etwa überlange Arbeitszeiten oder körperliche Belastungen (s. o.). Diese Überlagerung von informellen Beziehungen und rechtlichen Arbeitsbeziehungen wird in Bezug auf die Strukturen der Fremdbeschäftigung in der Industrie durchaus auch mit negativen Folgen beschrieben. Sie manifestieren sich im Handwerk allerdings nicht in gleicher Weise als einseitige Abhängigkeiten. Dies liegt nach Einschätzung der Evaluation vor allem daran, dass die Beschäftigten aufgrund ihrer höheren Qualifikation und der Nachfrage nach Fachkräften meist gute Beschäftigungsalternativen haben. Wenn Handwerksunternehmen und Beschäftigte sich über vieles informell einigen, dann geschieht dies viel häufiger auf Augenhöhe als bei den Subunternehmen der Fleischindustrie.

Auch aufgrund der Tatsache, dass für die meisten Handwerksbetriebe die Ausnahmeregelung gilt (vgl. Kapitel 7.1.3), haben sich die Arbeitsbedingungen im Handwerk durch das Gesetz nicht nachweislich geändert. Dennoch gehen Beteiligte von möglichen indirekten positiven und negativen Wirkungen des Gesetzes aus. Positiv könnte sich das Verbot von Fremdpersonal in der Industrie laut eines Geschäftsführers für das Handwerk auswirken. Denn da die Industrie nun kein Fremdpersonal mehr nutzen kann, würden die Personalkosten in der Industrie steigen, was zu einem geringeren Preisdruck für das Handwerk führen könnte. Ein Verbandsvertreter hielt jedoch auch negative Konsequenzen der Begrenzung der Handwerksausnahme auf maximal 49 tätige Personen für möglich. Aus seiner Sicht könnte es sein, dass Betriebe, die gerade noch unterhalb der Grenze von 49 tätigen Personen liegen, vor der Übernahme von anderen, durch Schließung bedrohten Betrieben oder Filialen zurückschrecken, weil sie dann den gesetzlichen Anforderungen an einen Industriebetrieb genügen müssten. Wachstumspotenziale im Einzelfall würden dadurch reduziert, bis hin zur Möglichkeit, dass sich die Nahversorgung verschlechtert. Konkrete Fallbeispiele für diese theoretische Möglichkeit wurden nicht benannt.

Verbandsvertreter sahen auch weniger konkrete negative Auswirkungen. Eher befürchteten sie grundsätzlich, dass mit dem GSA Fleisch ein Präzedenzfall geschaffen wurde, bei dem die Politik von außen definiert, was zum Handwerk zählt und was nicht. Die Beteiligten in den Handwerksorganisationen möchten diese Definitionshoheit gerne behalten. So äußerten Bundes- und Landesvertreter des Deutschen Fleischer-Verbandes die Befürchtung, dass die Begrenzung der Handwerksdefinition auf Betriebe mit maximal 49 tätigen Personen in Zukunft auch für weitere Gesetze genutzt werden könne. Damit könnten künftig weitere bürokratische Anforderungen auf größere Handwerksbetriebe zukommen, welche sich eigentlich an die Industrie richten, beispielsweise hinsichtlich Hygiene, Arbeitsschutz oder Datenerfassung. Für die von ihnen vertretenden Handwerksbetriebe stellten die Umsetzung solcher Anforderungen und auch die damit einhergehenden Kontrollen schon jetzt eine übermäßige administrative und finanzielle Belastung dar. Dies würde den Wettbewerbsnachteil in der direkten Konkurrenz mit der Fleischindustrie vergrößern. Nach Einschätzung der Handwerksvertreter hätte dies bereits in der Vergangenheit zur Aufgabe von Inhaberinnen und Inhabern kleinerer Betriebe geführt. Der Evaluation liegen jedoch keine konkreten Beispiele für Handwerksbetriebe vor, bei denen bürokratischer Aufwand für die Geschäftsaufgabe maßgeblich war.

Als nicht intendierte Folge kann überdies gelten, wenn kleinere Industrieunternehmen versuchen, sich als Handwerksbetriebe zu deklarieren, um die Regelungen des GSA Fleisch zu umgehen. Die Handwerksfallstudien identifizierten keine solche umdeklarierten Industrieunternehmen. In Interviews mit dem Zoll wurde jedoch von Fällen berichtet, in denen kleinere Industrieunternehmen dies versuchten, obgleich sie dazu Meisterbriefe fälschen mussten – nur diese Fälschungen sind dann seitens des Zolls als Verstoß zu ahnden (vgl. Kapitel 5.1.4).

## 7.5 Bewertung der Abgrenzung des Handwerks und der Handwerksausnahme

Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse dieses Kapitels noch einmal zusammenfassend dargestellt und eine Bewertung der Handwerksausnahme formuliert.

Die Stakeholderinterviews und Betriebsfallstudien bestätigen die ursprüngliche Annahme des Gesetzgebers, dass der Handlungsbedarf im Fleischerhandwerk im Vergleich zur Industrie gering war. Unter der Prämisse, dass sich Regulierungen der Wirtschaft auf relevante Bereiche beschränken sollten, ist die Handwerksausnahme insofern positiv zu bewerten.

Angesichts der Tatsache, dass im Handwerk bereits vor der Novellierung kaum Fremdpersonal eingesetzt wurde, stellt sich gleichzeitig jedoch die Frage, ob das Handwerk die Ausnahmeregelung in diesem Fall überhaupt benötigte, wie ein Befragter zusammenfasste: *„Die Ausnahme löst ein Problem, das nicht existiert“*. Die Aussage ist dahingehend zu relativieren, dass die Ausnahmeregelung Handwerksbetriebe im Sinne des Gesetzes zumindest von den speziellen Vorgaben des GSA Fleisch zur Arbeitszeiterfassung ausnahm.

Dennoch befürworteten einige Betriebe die grundsätzliche Möglichkeit des Einsatzes von Fremdpersonal, um zumindest in Zukunft den sich voraussichtlich weiter zuspitzenden Fachkräftemangel ggf. über Arbeitnehmerüberlassung zeitweise kompensieren zu können.

Strittig war in den untersuchten Betrieben und aus Sicht der interviewten Stakeholder die in § 6a GSA Fleisch genutzte Definition des Fleischerhandwerks. Diese geht über die berufsständische Definition hinaus, indem sie das zusätzliche Kriterium von maximal 49 tätigen Personen (ausgenommen Verkaufspersonal und Auszubildende) als Abgrenzung zur Industrie nutzt. Hierzu wurden in den Interviews und Betriebsfallstudien unterschiedliche Auffassungen vertreten:

Bundes- und Landesvertreter des Deutschen Fleischerverbandes fordern hinsichtlich dieses Kriteriums eine Überarbeitung, vor allem, um zu verhindern, dass die Handwerksdefinition des GSA Fleisch als Vorlage für weitere Gesetze genutzt wird und somit unbeabsichtigt zukünftige bürokratische und damit finanzielle Belastungen für Handwerksbetriebe mit sich bringt (s. o.). Ausschlaggebend für die Frage, ob ein Betrieb zum Handwerk zählt, ist aus Sicht der Fleischerverbände und Betriebe die Art der Tätigkeit bzw. der Arbeitsorganisation und nicht die Größe eines Betriebs. Daher sollte die Begrenzung auf eine bestimmte Anzahl an tätigen Personen aus Sicht der Verbände ganz wegfallen, um auch die größeren Handwerksbetriebe aus dem Regelungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Damit würde man die Betriebe und ihre Beschäftigten einerseits von bürokratischem und finanziellem Mehraufwand entlasten, sie zudem auch offiziell von der Fleischindustrie differenzieren und nicht zuletzt Konsistenz mit anderen Regelungen herstellen, etwa mit dem allgemeinverbindlichen Mindestlohntarifvertrag in der Fleischwirtschaft vom Januar 2022, von dem das Handwerk ebenfalls unabhängig von der Betriebsgröße ausgenommen ist.

Auch wenn diese Argumentation nachvollziehbar ist, muss ihr aus Sicht der Evaluation nicht zwingend gefolgt werden. Bis vor der Novellierung des GSA Fleisch hat es sich bewährt, die Definition dessen, was Handwerk ist, den Handwerksorganisationen zu überlassen. Bislang hatten Industriebetriebe der Fleischwirtschaft jedoch auch kein spezielles Interesse, sich als Handwerksbetriebe zu deklarieren. Dies hätte sich schlagartig verändert, wenn im GSA Fleisch die Handwerksdefinition nicht auch ein Größenkriterium beinhaltet hätte. Unter den Fallstudien gab es auch Industriebetriebe, die aufgrund ihrer Geschichte noch den Eintrag in der Handwerksrolle hatten. Und es ist anhand qualitativer Merkmale relativ schwer bzw. nicht rechtssicher bestimmbar, ob ein Betrieb handwerksmäßig arbeitet. Bei einem Verzicht des Gesetzes, Handwerk auch über die

Betriebsgröße zu definieren, hätte zumindest ein Teil der Industriebetriebe versuchen können, das GSA Fleisch durch eine Selbstdefinition als Handwerksunternehmen zu umgehen. Vor dem Hintergrund, wie juristisch findig einige Unternehmen der Fleischwirtschaft die gesetzlichen Möglichkeiten in der Vergangenheit zu ihrem Vorteil ausnutzten, erscheint es legitim, wenn der Gesetzgeber dem mit seiner Handwerksdefinition im GSA Fleisch vorbeugte.

Ob der genaue Wert von maximal 49 tätigen Personen (exkl. Verkauf und Auszubildende) für die Abgrenzung zur Industrie optimal sei, war in den untersuchten Betrieben und unter den interviewten Stakeholdern strittig. Teilweise steht dies auch im Zusammenhang mit Unsicherheiten bei den Betrieben zur Frage, ob bestimmte Personengruppen, wie beispielsweise Verwaltungs- oder Küchenpersonal, unter diese Begrenzung fallen oder nicht (s. o.). Für mehr Klarheit aufseiten der Betriebe hätte vor diesem Hintergrund sorgen können, dem Vorschlag des Deutschen Fleischer-Verbands (DFV) zu folgen, den festen Schwellenwert „zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen der Handwerksbetriebe auf die in der Produktion tätigen Personen zu beschränken“.<sup>419</sup> Aber auch dann wäre die Frage gewesen, bei wie vielen Personen man die Grenze zur Industrie angesetzt hätte. Mit dieser Empfehlung setzte sich der DFV de facto zugleich für eine Erhöhung der Begrenzung ein. Auch wenn viele der befragten Handwerksbetriebe diese Argumentation unterstützten, ebenfalls um Handwerksbetriebe nicht zu schnell mit der Industrie gleichzusetzen und damit unnötige bürokratische und wirtschaftliche Nachteile zu verhindern, so vertraten einige sehr kleine Handwerksbetriebe die gegenteilige Auffassung: Die quantitative Grenze könne aus ihrer Sicht auch niedriger angesetzt werden, da bereits ein Betrieb mit 20 oder 30 Personen in der Produktion industriellen Charakter besitze. Die statistischen Analysen der amtlichen Daten durch die Evaluation liefern keinen Hinweis, dass ein bestimmter anderer Schwellenwert zur Abgrenzung von Industrie und Handwerk besser geeignet wäre als der vom Gesetzgeber gewählte. Ein guter Indikator dafür wäre gewesen, wenn ab einer bestimmten Größe der Handwerksbetriebe ursprünglich niedrige Unfallzahlen auf das hohe Niveau der Unfallzahlen in der Industrie angesprungen wären. Solch ein sprunghafter Anstieg ließ sich in keiner Größenklasse der Handwerksunternehmen finden.<sup>420</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Erstens erscheinen die Annahmen des Gesetzgebers, die zur Schaffung der Ausnahmeregelung für das Handwerk geführt haben, begründet. Zweitens ist unsicher, ob es der Ausnahmeregelung bedurfte. Aber es ergeben sich daraus keine Folgeprobleme. Unter den Beteiligten findet sie Akzeptanz. Drittens erscheint die Abgrenzung des Handwerks von der Industrie durch das Kriterium der Betriebsgröße hilfreich, um der Umgehung des Gesetzes vorzubeugen. Viertens gibt es für das konkrete Größenkriterium keinen unumstrittenen oder von der Empirie eindeutig bestätigten besseren Schwellenwert.

---

<sup>419</sup> Deutscher Fleischer-Verband, 2020: S. 7.

<sup>420</sup> Dies liegt zum einen daran, dass sich die gemeldeten Unfallzahlen von Handwerk und Industrie nicht so stark unterscheiden. Zum anderen liegt dies auch an der Datenstruktur, weil die BGN nach qualitativer Einschätzung als Handwerk klassifiziert, wen sie als Handwerk zählt. Statistisch lassen sich also innerhalb der BGN-Handwerksbetriebe die der Industrie Ähnlichen nicht mehr eingrenzen, weil die der Industrie Ähnlichen ggf. vorab schon der Industrie zugeordnet wurden.

## 8. Evaluation der Ausnahmeregelung für die Leiharbeit in der Fleischverarbeitung

Für die Evaluation der Ausnahmeregelung für die Leiharbeit in der Verarbeitung sind mehrere Forschungsfragen zu beantworten:

- 1) In welchem Umfang wurde Leiharbeit vor der Novellierung genutzt? In welchem Umfang wird sie gegenwärtig noch benötigt?
- 2) Aus welchen Gründen erfolgte der Einsatz von Leiharbeit? Aus welchen Gründen wird Leiharbeit gegenwärtig benötigt?
- 3) Inwiefern unterschieden sich vor der Novellierung die Arbeitsbedingungen von Leiharbeiter\*innen gegenüber denen von Stamm- und Werkvertragsarbeiter\*innen und sind Unterschiede seit der Gesetzesnovelle noch präsent?
- 4) Wie praktikabel ist die Bereichsausnahme vom Verbot der Leiharbeit für die Aufsichtsbehörden?

### 8.1 Umfang von Leiharbeit vor und nach der Gesetzesnovelle

Wie in Kapitel 4.2.3 dargestellt, kann der Umfang an Leiharbeit vor der Novelle des GSA Fleisch nicht verlässlich anhand von amtlichen Daten ermittelt werden. In den durchgeführten Fallstudien hatte rund die Hälfte der untersuchten Unternehmen in der Vergangenheit Leiharbeit eingesetzt. Der Anteil betrug bei den entsprechenden Unternehmen typischerweise zwischen drei bis fünf Prozent der Belegschaft.<sup>421</sup> In drei der befragten Betriebsstätten lag das Verhältnis von Leiharbeit zu Stammbeschäftigten mit Werten zwischen 1:4 bis 2:5 deutlich höher. Die untersuchten Unternehmen, die früher Leiharbeit einsetzten, waren industrielle Unternehmen unterschiedlicher Größenordnung. Sie gehören sowohl zu den Subbranchen der Schlachtung/Zerlegung als auch zur Verarbeitung.

Leiharbeit wurde vor der Novelle des GSA Fleisch in einem deutlich geringeren Umfang als Werkvertragsarbeit eingesetzt. Arbeitnehmerüberlassung ist gegenüber Werkverträgen stärker reguliert. Ein interviewtes Hauptzollamt verwies in diesem Kontext darauf, dass Werkvertragsarbeit der Leiharbeit vorgezogen wurde, „weil man da die Verantwortlichkeiten hin und her schieben konnte.“ Über die vergangenen Jahre (bis zum Inkrafttreten der Gesetzesnovelle) hat sich nach Beobachtungen des Zolls allerdings der Anteil an Leiharbeit erhöht, da Leiharbeit vermehrt in Bereichen eingesetzt wurde, in denen Werkvertragsarbeit nicht funktioniert hat (vgl. Kapitel 8.2).

Neben dem Handwerk verwiesen auch einige Unternehmen der Industrie darauf, dass der Einsatz von Leiharbeit schon früher nicht für sie attraktiv gewesen sei. Sie begründeten dies mit zu hohen Kosten für den Rückgriff auf Leiharbeiter\*innen oder einer fehlenden Qualifizierung und geringen Produktivität der Personen. So schildert ein Geschäftsführer diesbezüglich: „Wenn man denen Anweisungen zeigt, am nächsten Morgen hat der ´nen Total-Reset gemacht.“

Neben der Zahl der eingesetzten Köpfe bleibt zudem unklar, wie viele Unternehmen in die Fleischwirtschaft verliehen haben und ob es primär auf die Fleischbranche spezialisierte Verleiher waren. Die Ergebnisse aus Stakeholderinterviews hierzu sind widersprüchlich. Aus einigen Interviews geht zumindest hervor, dass für manche Verleiher die Fleischwirtschaft nur eine unter vielen

---

<sup>421</sup> Als Belegschaft wird hier die Zahl der Stammbeschäftigten plus die Zahl der Leiharbeitsbeschäftigten gesehen. Werkvertragsarbeiter\*innen wurden nicht dazugezählt.

Branchen darstellte (z. B. in anderen Bereichen der Lebensmittelherstellung), andere Verleiher konzentrierten sich primär auf die Fleischwirtschaft.

Der Umfang an Leiharbeit im Kernbereich der Fleischwirtschaft nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle lässt sich näherungsweise über die Daten der GZD ermitteln. Über die Erstanzeigen nach § 6a III S. 5 ff. GSA Fleisch wurden im Jahr 2021 742 Personen erfasst, im Jahr 2022 wurden 1.407 Leiharbeiter\*innen gemeldet (vgl. Tabelle 26). Insgesamt 28 Entleiher haben nach Daten der GZD zwischen 2021 und 2023 Tarifverträge für die Leiharbeitsausnahme vereinbart. Zudem zählen die Hauptzollämter insgesamt 74 Verleiher, die über die Ausnahmeregelung ihr Personal in die Fleischverarbeitung überlassen haben. Hier sind allerdings Doppelzählungen durch verschiedene Hauptzollämter enthalten, da einige Verleiher in mehreren Regionen ihr Personal überlassen. Die bereinigte Zahl beläuft sich auf rund 55 Verleiher.

**Tabelle 26** Anzahl gemeldeter Leiharbeiter\*innen, Entleiher und Verleiher in der Fleischwirtschaft für die Jahre 2021 bis 2023

Jahr	Anzahl gemeldeter Leiharbeiter*innen (in Erstanzeigen)	Anzahl der Entleiher	Anzahl der Verleiher
2021	742	28	74
2022	1.407		bzw. 55 (bei einfacher Zählung von Verleihern mehrerer Standorte)
(2023) <sup>422</sup>	(309)		

Quelle: Sonderauswertung GZD, 2023

Die Statistik der GZD weist einige Einschränkungen auf:

- Die Zahl der gemeldeten Leiharbeiter\*innen würde die Zahl der tatsächlich tätigen Leiharbeiter\*innen überschätzen (nach Einschätzung von Interviewpartnern stark überschätzen): So sind die jeweiligen Entleiher verpflichtet, vor dem Einsatz der Leiharbeiter\*innen diese den Hauptzollämtern zu melden – viele der gemeldeten Personen treten allerdings die Stellen nicht an.<sup>423</sup>
- In den Daten werden nur diejenigen Leiharbeiter\*innen erfasst, die den Hauptzollämtern gemeldet wurden. Wie hoch der Umfang an Leiharbeit im Kernbereich der Fleischwirtschaft ist, der entgegen der gesetzlichen Vorgabe im GSA Fleisch nicht den zuständigen Hauptzollämtern gemeldet wurde, ist nicht identifizierbar.<sup>424</sup>
- Die Zahl der Entleiher beruht auf der Information zu den eingegangenen Leiharbeitsanzeigen, unabhängig davon, ob sie letztendlich Leiharbeiter\*innen einsetzten. Allerdings ist bei einigen Unternehmen bekannt, dass sie trotz Abschluss eines Tarifvertrags und ggf. auch nach Anzeige bei einem Hauptzollamt auf den Einsatz von Leiharbeit im Kernbereich des novellierten GSA Fleisch seit dem 1. April 2021 verzichtet haben.

Aus den qualitativen Angaben geht hervor, dass Leiharbeit in der Fleischverarbeitung nur noch geringfügig eingesetzt wird. Arbeitgeberverbände und die NGG führen hierfür unterschiedliche Gründe an:

- Die NGG schlussfolgert, dass kein Bedarf an Leiharbeit in der Fleischwirtschaft bestünde.

<sup>422</sup> Für das Jahr 2023 werden nur die Meldungen für den Zeitraum vom 1.1. bis 30.4.23 abgebildet.

<sup>423</sup> Das einzelne Hauptzollamt kann für seine Prüfung einzelfallbezogen nachvollziehen, ob eine Person nicht oder weniger als geplant beim Entleiher tätig war. Dies wird ihnen über Änderungsanzeigen mitgeteilt. Der GZD werden jedoch nicht alle einzelfallbezogenen Informationen weitergeleitet, sondern nur aggregierte Daten zu Meldungen und Änderungsanzeigen. In dieser aggregierten Form lassen sich die Daten nicht mehr im Zusammenhang vertiefend auswerten, z. B. nicht zum Umfang der tatsächlich tätigen Leiharbeiter\*innen bereinigt um die Zahl der gemeldeten und dann nicht oder weniger als geplant tätigen. Wollte man diese Daten erheben, müssten die Zahlen von den einzelnen Hauptzollämtern über eine Sonderauswertung aufwändig einzelfallbezogen gezählt und der GZD gemeldet werden.

<sup>424</sup> Zwar wurde in Kapitel 5.1.4 deutlich gemacht, dass Unternehmen gegen das Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal verstoßen haben, allerdings differenziert die dortige Statistik nicht, ob es sich um einen illegalen Einsatz von Leih- oder von Werkvertragsarbeit handelte.

- Hingegen weisen die Interessengemeinschaft der Deutschen Zeitarbeitsunternehmen (IGZ), der Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister (BAP) und der BVWS darauf hin, dass der Einsatz von Leiharbeit aufgrund der hohen Voraussetzungen für die Nutzung der Ausnahme vom Verbot der Leiharbeit unwirtschaftlich geworden sei: *„Diese Ausnahmeregelungen sind so dermaßen unattraktiv und dann noch mit einem Ablaufdatum versehen, dass jeder vernünftig handelnde Kaufmann, ob er nun Fleischunternehmer ist oder Personaldienstleister, sich darauf einrichtet, was danach passiert [...] Gerade weil es so kompliziert ist und jeder Angst haben muss. Und sozusagen diese acht Prozent: Wann sind die erfüllt, wann nicht, wer war wo? Das ist sozusagen administrativ so schwer nachzuvollziehen, dass es dadurch vollkommen unattraktiv geworden ist auch.“* Die Angaben dieser Arbeitgeberverbände decken sich dabei mit den Erfahrungen der interviewten Verleiher: Auch sie verwiesen auf die umfangreichen Voraussetzungen der Ausnahmeregelung, wodurch sich der Einsatz von Leiharbeit für die Fleischbranche nicht mehr rentiere: *„Wir leben in einer Welt, wo Produktionshelfer [...] ein rares Gut sind und dann findet man auch andere Kunden, die nicht so komplexe Bedingungen haben und die das dann einfacher regeln können, [...] weil man ja auch noch extra immer überprüfen muss: Darf ich das jetzt da wirklich? Und was machen die Leute ganz genau usw.? Und wenn ich den anderen Telefonhörer abnehme, dann ruft einer an, wo ich weiß, das ist jetzt irgendwie eine Lagerhalle und da habe ich kein Problem.“* Zudem gaben die Verleihunternehmen an, dass die Unternehmen der Fleischwirtschaft Sorge vor möglichen Rechtsverstößen äußerten oder sich nicht mit den Bedingungen zur Nutzung der Ausnahmeregelung auseinandersetzen möchten: *„Die haben einfach gesagt: ‚Da gehen wir [...] in irgendeine Situation rein, die wir vielleicht [...] falsch einschätzen und Fehler machen und dann eher ein Problem damit haben, deswegen lassen wir’s.‘“*
- Überdies war einzelnen Unternehmen nicht bekannt, dass eine befristete Ausnahmeregelung für die Leiharbeit in der Fleischverarbeitung besteht.

Wurde doch die Ausnahmeregelung zur Leiharbeit genutzt, machten die Geschäftsführungen der meisten untersuchten Unternehmen deutlich, dass sie die Quote von acht Prozent bzw. 100 VZÄ als ausreichend empfanden. Nur ein Unternehmen wies darauf hin, dass bei einem seiner Standorte – in der Betriebsstätte wurde Grillgut produziert – zeitweise höhere Quoten notwendig wären.<sup>425</sup>

**Fazit 1:** Leiharbeit wird seit der Gesetzesnovelle nur noch von wenigen Unternehmen im Kernbereich der Fleischverarbeitung verwendet. Der geringe Umfang von Leiharbeit begründet sich primär darin, dass kein Bedarf an Leiharbeit gesehen wurde oder dass die Konditionen für Leiharbeit als unattraktiv bewertet wurden. Die meisten untersuchten Unternehmen der Fleischverarbeitung, die die Ausnahmeregelung nutzen, empfanden die Quote von acht Prozent bzw. 100 VZÄ als ausreichend.

## 8.2 Gründe für den weiteren Einsatz von Leiharbeit

Auf die allgemeinen Gründe für den Einsatz von Fremdpersonal vor der Novellierung ging Kapitel 4.1.3 bereits ein, so dass sich nachfolgende Ausführungen auf die Gründe für den weiteren Einsatz von Leiharbeit konzentrieren. Die Untersuchung beschränkte sich jedoch für diese Frage nicht nur auf die Betriebe, die Arbeitnehmerüberlassung weiterhin nutzten. Sie bezog vielmehr auch die Erfahrungen jener Betriebe ein, die angaben, Arbeitnehmerüberlassung eigentlich weiterhin zu benötigen, auch wenn sie diese aufgrund der aktuell gültigen Rechtslage nicht nutzten.

---

<sup>425</sup> Einzelne Geschäftsführungen nannten in Interviews erst einmal pauschal, dass sie eigentlich mehr Leiharbeit als acht Prozent benötigten. Aus den Ausführungen im Detail, wie hoch und wie lange der saisonale Mehrbedarf genau war, ergaben sich Werte, die ziemlich genau acht Prozent entsprachen. Weitere Geschäftsführungen wünschten sich Arbeitnehmerüberlassung auch für Schlachten und Zerlegen – ein Teil von diesen brachte auf Nachfrage jedoch zum Ausdruck, dass sie auch ohne Arbeitnehmerüberlassung gut wirtschaften konnten.



In schriftlichen Stellungnahmen von Arbeitgeberverbänden gegen das Verbot bzw. die Einschränkung der Leiharbeit wurde als Argument für Leiharbeit häufig der Bedarf zur Abfederung saisonaler Arbeitsspitzen wie z. B. in der Grillsaison angeführt.<sup>426</sup> In der Evaluation wurden weitere Gründe für die weitere Nutzung von Leiharbeit herausgearbeitet; teilweise spielten in den Fallstudien mehrere Gründe eine Rolle und beeinflussten sich gegenseitig:

- Leiharbeit dient zur Bearbeitung von Produktionsspitzen zu Saisonzeiten und Aktionstagen.
- Unternehmen greifen zur Abfederung von hohen Ausfällen im Stammpersonal durch Krankheit bzw. Urlaub auf Leiharbeit zurück.
- Leiharbeit wird zur Erprobung von Personal bei der Rekrutierung genutzt – auch, um sich ggf. flexibler wieder von Personal trennen zu können.<sup>427</sup>

Bezüglich der Bearbeitung von Produktionsspitzen zu Saisonzeiten führte der DGB aus, dass über das Jahr verteilt für verschiedene Produkte ein „saisonaler“ Bedarf besteht, sodass von saisonalen Auftragspitzen keine Rede sein könne. Allerdings zeigen Ergebnisse der Evaluation, dass je nach Unternehmen und dessen Spezialisierung auf eine bestimmte Produktart saisonale Produktionsspitzen zu unterschiedlichen Zeitpunkten tatsächlich bestehen: Beispielweise war bei einem Bratwursthersteller die Grillsaison entscheidend; bei einem anderen Pasteten herstellenden Unternehmen lag der Bedarf in der Vorweihnachtszeit höher. Darüber hinaus ergab sich für Unternehmen, die Produkte im Event-Catering anbieten, eine hohe Auftragslage zu bestimmten Veranstaltungen (z. B. Oktoberfest, Karneval). Das einzelne Unternehmen hat nur bedingt Einfluss darauf, mit welchen Produkten es wettbewerbsfähig ist. Es kann also nicht einfach durch die Kombination verschiedener Produkte saisonale Spitzen ausgleichen.

Untersucht wurde zudem, ob saisonale Schwankungen zwischen den Subbranchen Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung im gleichen Maße von Bedeutung sind. Dabei zeigte sich, dass die Unternehmen der Fleischverarbeitung deutlich stärker von saisonalen Produktionsschwankungen betroffen sind als die Teilbranche Schlachten. Dieser Befund ist ausgehend von einigen Stakeholderinterviews für die Evaluation plausibel: Ob ein Schwein beispielsweise für Grillprodukte im Sommer oder für Pasteten im Winter geschlachtet wird, ist für die Schlachtung wenig relevant. Zu einer ähnlichen Einschätzung kam ein interviewter Vertreter eines Einzelhandelsunternehmens: Er stellte heraus, dass der produktunabhängige Fleischkonsum in Deutschland über das ganze Jahr recht einheitlich ist – als ein Indikator dafür, dass die Schlachtung kaum von saisonalen Schwankungen betroffen ist. Die Verarbeitung mit ihren unterschiedlichen Produkten unterliegt hingegen saisonalen Schwankungen. In der Zerlegung spielt die Saison in dem Rahmen eine Rolle, dass – je nach geforderter Produktart – ein Tier anders zerlegt werden muss, wodurch der Personalbedarf teils schwanken kann. Der Vertreter des Einzelhandelsunternehmens wies zudem darauf hin, dass für saisonale Schwankungen innerhalb der Verarbeitung die Größe eines Unternehmens relevant ist: Während Großunternehmen auf einen größeren Pool von Arbeitnehmer\*innen zurückgreifen – und somit elastischer Saisonspitzen abfedern – können, fällt dies kleineren Unternehmen schwerer.

In den Fallstudien wurde überdies darauf hingewiesen, dass saisonale Schwankungen der Nachfrage, die sich aus bestimmten Festen oder aus der Grillsaison ergeben, aufgrund von Aktionen im Einzelhandel noch verstärkt werden. Einige Geschäftsführungen der befragten Unternehmen der Fleischverarbeitung führten in diesem Kontext an, dass zwar ihre Fleischproduktion im engeren Sinne sehr automatisiert ist und somit relativ flexibel erhöht werden kann, der Arbeitsbereich der Verpackung<sup>428</sup> allerdings nur schwer bei der höheren produzierten Menge (oder mit den Sonderanforderungen bezüglich der Verpackung für Aktionen) mithält: „*Wenn Sie das gängige*

---

<sup>426</sup> Vgl. Ausschuss-Drucks. 19(11)778.

<sup>427</sup> Ein interviewtes Leiharbeitsunternehmen, das vor allem an Großkonzerne verlieh, machte darauf aufmerksam, dass seitens vieler Stammunternehmen kein Interesse bestand, die Leiharbeiter\*innen nach Ablauf der Überlassungs(höchst)dauer zu übernehmen. Das Resultat war häufig, dass die Personen nach spätestens 18 Monaten an ein anderes Unternehmen verliehen wurden.

<sup>428</sup> Die Ausführungen beziehen sich auf den Teil des Verpackens vor der vakuumdichten Versiegelung, der noch unter die Regelungen des § 6a Abs. 2 GSA Fleisch fällt.

*Sortiment zu verpacken haben, dann kommen Sie mit dem Stammpersonal sehr gut hin. Aber da wir hier sehr aktionslastig sind und gerade, wenn wir in das Segment der Weihnachtszeit reinkommen und alle Discounter [...], die fahren dann Aktionen und diese Aktionen sind sehr personalintensiv.“*

Überdies sieht ein Teil der Unternehmen der Fleischwirtschaft Bedarf, Leiharbeit zu nutzen, um zahlreiche Personalausfälle aufgrund von Krankheit bzw. Urlaub der Stammbeschäftigten abzufedern. Bezogen auf den Bedarf ist diese Aussage unabhängig von der Teilbranche. Unternehmen der Schlachtung beziehen sich hierbei jedoch nur auf ihre Erfahrungen vor der Novellierung, Unternehmen der Verarbeitung und ein Handwerksbetrieb konnten sich dabei auch auf ihre aktuelle Nutzung der Leiharbeit beziehen. Einige interviewte Geschäftsführungen führten hierzu an, dass die Leiharbeit zum Wohle der Stammbeschäftigten genutzt wurde und wird, um potenziellen Konflikten oder Belastungen vorzubeugen. Dass der saisonale Einsatz von Arbeitnehmerüberlassung im Interesse des Stammpersonals sein kann, das über das Jahr verteilt gleichmäßig viel arbeiten möchte, bestätigten in Fallstudien auch einzelne Gewerkschaftsvertreter und Betriebsräte.

Zu den bisherigen aufgeführten Argumenten zum weiteren Einsatz von Leiharbeit bleibt festzuhalten, dass diese im Zuge der Evaluation als weitergehend nachvollziehbar angesehen werden. Berücksichtigt werden sollte: Auch wenn der Bedarf an Leiharbeit saisonal schwankte, deuten zahlreiche Stakeholderinterviews und Fallstudien darauf hin, dass vor der Novellierung durchaus auch Leiharbeiter\*innen ganzjährig eingesetzt wurden. Der DGB geht davon aus, dass Leiharbeit auch aus Kosten- und Flexibilitätsgründen für Dauertätigkeiten eingesetzt wurde. Auch einige Geschäftsführungen von Stammunternehmen gaben an, wegen des Preisdrucks auf Leiharbeit zurückgegriffen zu haben: *„Der eigentliche Grund, warum Leiharbeit in dem Bereich eingesetzt werden muss, ist die fehlende Bereitschaft der Bevölkerung, ein entsprechendes Geld für das Lebensmittel zu bezahlen.“*

Unternehmen mit einem früher hohen Anteil an Leiharbeit arbeiteten primär mit Leiharbeitsunternehmen zusammen, die sich auf die Fleischwirtschaft spezialisiert hatten und das Personal überwiegend aus dem Ausland rekrutierten. Ein Geschäftsführer schilderte: *„Tatsächlich ist es so, wenn Sie in Deutschland versuchen, Personal zu gewinnen, welches in einem Fleischbetrieb arbeitet [...] finden Sie niemanden. Ja doch, Sie finden schon, aber die bleiben Ihnen nicht lang, weil es ja seltsamerweise kalt und dreckig und anstrengend ist.“* Primäre Zielstellung dieser Unternehmen war es, die längerfristig bestehenden Personalengpässe aufgrund von Problemen in der Personalrekrutierung mit dem Instrument der Leiharbeit zu beheben. Der DGB beobachtete, dass aufgrund der Hürden bei der Personalgewinnung ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Fleischunternehmen und Verleiher bestand, welches erst durch rechtliche Änderungen gelöst werden konnte: *„Also wir haben auch den Eindruck gewonnen, dass die Fleischunternehmen nicht komplett böse darüber waren, dass sich da die Weichenstellungen geändert haben, weil sie auch gar keine Möglichkeit gehabt hätten, aus diesen Vertragsbeziehungen auszusteigen.“* Dies bestätigte sich in Interviews mit Geschäftsführungen, die Fremdpersonal übernommen hatten. Als Vorteil wurde genannt, nun näher am Personal dran zu sein. Die Übernahme von Fremdpersonal hatte dabei ein großes Konfliktpotenzial gegenüber dem Subunternehmen, wenn diese schon vor der Novellierung des GSA Fleisch eingeleitet wurde.

Die ehemaligen Subunternehmen haben oftmals auch nach der Novellierung eine starke Stellung als Recruiter. Wie stark die Novellierung die Machtbalance zwischen Sub- und Stammunternehmen verschoben hat, lässt sich schwer quantifizieren. Dass die Subunternehmen das von ihnen rekrutierte Personal nun nicht mehr langfristig in die Betriebe verleihen können (und sie deshalb weniger mit ihm in der Produktion verdienen), gleichen sie zum Teil durch höhere Übernahmeprämien aus. Die Konsequenz war dabei häufig ein Kostenanstieg für die jeweiligen Stammunternehmen.

Andere Unternehmen nutzten die Leiharbeit zur Rekrutierung von Arbeitnehmer\*innen, um diese fest anzustellen und langfristig an das Unternehmen zu binden. Ein Geschäftsführer äußerte in dem

Kontext: *„Wir halten nichts von Leiharbeitern, aber wir nutzen dieses Instrument permanent, damit die Leute uns und wir die gut kennenlernen können. [...] Die Leute, die aber zu uns gekommen sind, die konnten uns einige Wochen testen, die konnten also sehen, was ist das für ein Chef? Och Mensch, die kriegen zum Geburtstag ein Geschenk, einen Gutschein und die bekommen jede Woche einen Obstkorb von 500 Euro. Die konnten uns also als Partner oder als Arbeitgeber testen und wir umgekehrt auch. Und wir sind dann auf diese Leute zugegangen und haben gesagt: ‚Mensch Hans, du bist seit zwei Monaten schon hier, unser Abteilungsleiter hat gesagt, du machst echt einen coolen Job und wir würden dich gerne in unser eigenes Team aufnehmen.‘ So ist das abgelaufen. Permanent.“*  
 Zum Teil rekrutierten die Unternehmen mehr als 90 Prozent ihrer Stammbeschäftigten über Leiharbeit, wobei die Leiharbeitsunternehmen im Vorfeld einen Selektionsmechanismus nutzten und die Personen spezifisch auf die Belange der Fleischunternehmen vorbereiteten. Auch nach der Novellierung wurde Leiharbeit in mehreren der untersuchten Betriebe weiterhin auch als Rekrutierungs- und Erprobungsinstrument genutzt, allerdings in geringerem Umfang als zuvor.

Übergreifend wurde in den Interviews, insbesondere mit Vertretern der Arbeitgeberseite (Verbände oder Geschäftsführungen) und Gewerkschaften (auf Bundesebene wie auf lokaler Ebene), die Frage gestellt, wo sie ggf. Bedarf einer Anpassung der Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung sehen. Die Frage der Anpassung konnte sich dabei sowohl auf eine stärkere Einschränkung (z. B. auf weniger als acht Prozent der VZÄ), auf eine Ausweitung der Ausnahmeregelung (z. B. auf das Schlachten und Zerlegen) oder eine Entfristung der Ausnahmeregelung beziehen. Diese Antworten hierzu lieferten der Evaluation nur sehr bedingt zusätzliche Erkenntnisse über die Ergebnisse der Betriebsfallstudien hinaus. Aufseiten der Gewerkschaften gibt es die Tendenz, Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich zu problematisieren (unabhängig von der Fleischwirtschaft). Auf den Bedarf einzelner Betriebe, der durch saisonale Schwankungen der Produktion begründet sein kann, gingen sie kaum ein. Aufseiten der Arbeitgebervertreter gibt es die Tendenz, die Einschränkung der Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich als Eingriff in die unternehmerische Freiheit zu problematisieren. Auch in Betriebsfallstudien äußerten einzelne Geschäftsführungen auf solche Fragen vorschnell, dass es einer Freigabe auch für die Schlachtung oder einer quantitativen Ausweitung über acht Prozent bedürfe – ohne dass die vertiefenden Nachfragen der Evaluation den von ihnen erklärten Bedarf belastbar erschließen konnten. Die Frage der Entfristung der Ausnahmeregelung über den 31. März 2024 hinaus stellte sich primär für die Betriebe, welche die Arbeitnehmerüberlassung weiterhin nutzen. Die Gründe, die sie für die aktuelle Nutzung anführten, gelten auch für die Zeit nach Auslaufen der Ausnahmeregelung.

**Fazit 2:** Leiharbeit diene bei Unternehmen auch als Mittel zur kostengünstigeren Produktion, einige wenige nannten dies explizit für die Zeit vor der Novellierung. Dass dies auch nach der Novellierung noch zu den wesentlichen Gründen zählen würde, wurde seitens der Unternehmen nicht bestätigt. Leiharbeit wurde und wird weiterhin zur Personalgewinnung sowie zur Abfederung von Produktionsspitzen (bei saisonalen Schwankungen, Aktionstagen oder krankheits- bzw. urlaubsbedingten Personalengpässen) genutzt – oder es wird ein Bedarf dafür gesehen, auch wenn sie aufgrund der rechtlichen Regelungen nicht genutzt wird. Hierbei sehen sich kleinere industrielle Verarbeitungsunternehmen aufgrund begrenzter Personalkapazitäten stärker mit den Herausforderungen saisonaler Schwankungen konfrontiert als größere Verarbeitungsunternehmen.

### 8.3 Arbeitsbedingungen

In Bezug auf Handlungsempfehlungen für bzw. gegen den (begrenzten) Einsatz von Leiharbeit in der Fleischwirtschaft oder ggf. nur in einer Teilbranche weist die Frage zu den Arbeitsbedingungen eine zentrale Bedeutung auf. Neben der Frage, mit welchen Arbeitsbedingungen sich Leiharbeiter\*innen im Kernbereich konfrontiert sahen und – in der Fleischverarbeitung, sofern Unternehmen die Ausnahmeregelung nutzen – immer noch sehen, geht es auch darum, inwieweit sich diese sowohl von denen der Stamm- wie auch der Werkvertragsarbeiter\*innen unterscheiden und ob sich mit Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch sowohl die

Arbeitsbedingungen von Leiharbeits- wie auch von Stammbeschäftigten verschlechtert oder verbessert haben.

Die im Zuge der Evaluation interviewten (ehemaligen) Leiharbeiter\*innen äußerten sich generell eher positiv zu ihren Arbeitsbedingungen – sowohl während ihrer Tätigkeit bei dem Verleiher als auch bei ihrem jetzigen Arbeitgeber. Zudem bestanden aus ihrer Sicht in der Vergangenheit kaum Unterschiede zu den Arbeitsbedingungen der Stammbeschäftigten. Die entsprechende Empirie über direkte Interviews mit ehemaligen Leiharbeiter\*innen hat jedoch verhältnismäßig geringen Umfang, da Leiharbeit in weitaus geringerem Maße in der Fleischwirtschaft eingesetzt wurde als Werkverträge. Hingegen zeigten die Stakeholderinterviews mit der Beratungsstelle Faire Mobilität und dem DGB, dass vor dem novellierten GSA Fleisch auch in der Leiharbeit problematische Arbeitsbedingungen vorzufinden waren und sich die Konflikte zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern bei Leih- und Werkvertragsarbeit ähnelten. Häufig betrafen diese Konflikte den Lohn oder den Urlaub: Fanden Leiharbeitsunternehmen beispielsweise nicht rechtzeitig einen Auftraggeber, wurde den Arbeitnehmer\*innen Urlaub auferlegt – um so Arbeitsausfälle zugunsten der Arbeitgeber zu glätten. Ähnliche Konflikte in Leiharbeit und Werkverträgen resultierten teilweise aus den fließenden Grenzen zwischen Leiharbeits- und Werkvertragsunternehmen – da die Unternehmen entweder untereinander verflochten waren oder weil sich die Unternehmen umstrukturierten (vgl. Kapitel 4.2.3). Über die entsprechenden fließenden Grenzen zwischen Leih- und Werkvertragsunternehmen wurde in zahlreichen Stakeholderinterviews und auch in einigen Fallstudien berichtet: *„Da haben Sie meinerwegen in Ungarn einen großen Entsender gehabt, der hatte dann aber beispielsweise zwei Entsendefirmen. Dann hatte er, hier bei uns im lokalen Bereich, auch ein Unternehmen angemeldet, das hatte eine Arbeitnehmerüberlassung. So und jetzt hatte der 1.000 Leute, zwei Entsendefirmen mit 300 Leuten, den inländischen Verleiher mit 200 Leuten und dann die inländische Werkvertragsfirma. Also er konnte auf das ganze Spektrum, was man sich so rechtlich vorstellen kann, zurückgreifen und hat dann mit dem Auftraggeberbetrieb, mit dem jetzigen Schlachthof, dann im Grunde abmachen können ‚Ich nehme jetzt über die Entsendung Leute.‘ Dann hat der Auftraggeber gesagt ‚Das ist mir zu heiß, ich möchte inländisch was haben.‘ Dann hat er inländisch was genommen. Der konnte das Personal ja relativ problemlos von der Entsendung ´rüberziehen auf die inländische Sozialversicherung [...] oder auch von dem eigentlichen klassischen Werkvertragsunternehmen zu dem Zeitarbeitsunternehmen.“*

Wengleich auch unter Leiharbeitsunternehmen sogenannte „Vorzeigeunternehmen“ bestanden, kann an dieser Stelle die Frage gestellt werden, inwiefern eine Differenzierung der Arbeitsbedingungen zwischen Leih- und Werkvertragsarbeit möglich ist, wenn es sich in einigen Fällen um ein und denselben Arbeitgeber handelte.

Obleich die Evaluation die Unterschiede der Arbeitsbedingungen zwischen Leih- und Werkvertragsarbeit nicht genau messen konnte, sprechen verschiedene Ergebnisse dafür, dass sie sich unterschieden:

- Bezüglich der Einhaltung der Arbeitsschutzmaßnahmen trugen die Stammunternehmen die Verantwortung für die Leiharbeiter\*innen – entsprechend wird seitens der BGN-Fachkräfte Leiharbeit als weniger problematisch angesehen.
- Auch interviewte Zollbeamte hatten den Eindruck, dass Leiharbeit im Vergleich zur Werkvertragsarbeit weniger „bescheiden“ war. Auch zogen sie teilweise die Erlaubnis für eine Arbeitnehmerüberlassung als ein Qualitätsmerkmal der Unternehmen heran.
- In Leiharbeitsunternehmen schien es seltener zu einer Überschreitung der täglichen Arbeitszeit gekommen zu sein. Die Geschäftsführung eines untersuchten Stammunternehmens, das in der Vergangenheit sowohl Leih- als auch Werkvertragsarbeit nutzte, führte aus, dass der Dienstleister darauf hingewiesen werden musste, die tägliche Arbeitszeit von zehn Stunden nicht zu

überschreiten – eine Kontrolle der Arbeitszeit war nur bei den Leiharbeitnehmer\*innen möglich, da deren Arbeitszeit über das Stammunternehmen erfasst wurde.<sup>429</sup>

- Der DGB verweist darauf hin, dass gewerkschaftliche Arbeit mit Leiharbeits- im Vergleich zu Werkvertragsunternehmen eher möglich war und dass dort transparentere Strukturen bestanden.

Änderungen der Arbeitsbedingungen seit dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle betreffen nach Ergebnissen der Evaluation auch Stammbeschäftigte: In mehreren kleineren untersuchten Unternehmen, die nicht die Ausnahmeregelung zur Leiharbeit nutzen, haben sich die Arbeitsbedingungen nach Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch für die Stammbeschäftigten verschlechtert: Genannt wurden dabei ein höheres Arbeitstempo und vermehrt Überstunden, da Leiharbeit zur Abfederung von Produktionsspitzen nicht mehr genutzt werden konnte.<sup>430</sup> Weiterhin führte der Wegfall von Leiharbeit dort zu einer Verschlechterung des Betriebsklimas, weil durch den Wegfall der Leiharbeit als Rekrutierungsmechanismus die Personalselektion weniger gut gelang und die Fluktuation stieg. Mehrere interviewte Beschäftigte äußerten ihren Unmut darüber, jetzt häufiger als zuvor immer wieder mit neuen Kolleginnen und Kollegen zusammenarbeiten bzw. diese anlernen zu müssen.

Bei der Frage, inwieweit sich die Arbeitsbedingungen für Leiharbeitnehmer\*innen in der Fleischwirtschaft verändert haben, konnte die Evaluation keine Personen interviewen, die sowohl vor als auch nach der Gesetzesnovelle der Fleischwirtschaft entliehen wurden. Entsprechende Personen sind selten.<sup>431</sup> Seitens des DGB wird davon ausgegangen, dass im Zuge der verpflichtenden Tarifbindung für den Einsatz von Leiharbeit eine „*enorme strukturelle Anpassung im Lohngefüge*“ vollzogen wurde. Zudem geht die Gewerkschaft davon aus, dass es für Leiharbeitnehmer\*innen keine Nachteile bei den Arbeitsbedingungen gegenüber den Stammbeschäftigten geben sollte. Auch ein interviewter Betriebsratsvorsitzender und zugleich aktives Mitglied der NGG stellte die Bedeutung der Tarifverträge im Zusammenhang mit der Leiharbeit heraus: *„Ich spreche jetzt von meiner persönlichen Meinung [...] und nicht als Betriebsrat. Ich glaube: Gleiche Arbeit, gleiches Geld [...] Ich sage immer, solange ein Leiharbeiter wesentlich teurer ist wie ein eigener Mitarbeiter, dann ist das schon in Ordnung, wenn man das mit dieser Regelung hat, [...] dass man acht Prozent Leiharbeiter haben kann. Ich gehe jetzt mal davon aus, wir haben jetzt gerade Coronaprobleme und uns fällt so eine ganze Abteilung aus, weil die gestern Abteilungsversammlung gemacht haben oder meinetwegen sind die auch alle privat einen saufen gegangen und die haben sich alle angesteckt. Und zwei Tage später ist die ganze Abteilung platt und hat Corona. Dann wäre es natürlich für uns total angenehm, wenn wir das mit den acht Prozent ausnutzen... sobald die Leiharbeiter aber günstiger werden wie die Mitarbeiter, die man selber hat, öffnet man wieder Tor und Tür, dass man versteckte Werkverträge macht.“*

**Fazit 3:** Für die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmer\*innen zeigt sich ein heterogenes Bild für die Zeit vor dem novellierten GSA Fleisch: Während im Rahmen von Fallstudien die

<sup>429</sup> In einzelnen anderen Fallstudien wurde erwähnt, dass die Stammunternehmen auch die Arbeitszeit der Werkvertragsarbeitnehmer\*innen kontrollierten. Dies scheint aber nicht systematisch bei allen Unternehmen der Fall gewesen zu sein – zumal bei einigen Werkvertragsunternehmen in der Vergangenheit lediglich eine handschriftliche Zeiterfassung erfolgte, die weitaus manipulationsanfälliger ist.

<sup>430</sup> Vereinzelt gaben Unternehmen an, dass sie als Alternative zu Leiharbeit in Ferienzeiten auf Studierende oder Schülerinnen und Schüler zurückgreifen würden. Entsprechende Konzepte wurden allerdings eher selten genannt.

<sup>431</sup> Erstens nutzen wie oben beschrieben nur wenige Unternehmen die Leiharbeitsausnahme. Zweitens müssten Leiharbeitnehmer\*innen nach spätestens 18 Monaten Überlassungszeit vom Entleiher übernommen werden oder ihren Einsatz beenden; zwischen dem Inkrafttreten der Novelle und den Interviewzeitpunkten der untersuchten Unternehmen lagen jedoch teilweise mehr als 18 Monate, sodass nicht mehr damit zu rechnen war, die Leiharbeitnehmer\*innen im gleichen Betrieb wie vor dem Inkrafttreten der Novellierung anzutreffen. Drittens gilt es als unwahrscheinlich, dass – selbst wenn ein Leiharbeitnehmer bzw. eine Leiharbeitnehmerin unmittelbar vor dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle in die Fleischwirtschaft verliehen wurde, dieser oder diese 18 Monate in dem jeweiligen Unternehmen tätig war. Für Unternehmen war es häufig aus Kostengründen attraktiver, die Arbeitnehmerüberlassung nach spätestens neun Monaten zu beenden, da in § 8 des AÜG bestimmt wird, dass nach neun Monaten (bzw. 15 Monaten bei Tarifvertrag) der ununterbrochenen Einsatzdauer eines Leiharbeitnehmers bzw. einer Leiharbeitnehmerin beim gleichen Entleiher das Entgelt gegenüber dem Stammbeschäftigten abweichen darf.

Arbeitsbedingungen eher positiv beschrieben wurden, wiesen einige Stakeholder auf Missstände in der Vergangenheit hin. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die zur Nutzung der Ausnahmeregelung seit der Novellierung erforderlichen Tarifverträge dazu geführt haben, dass Leiharbeiter\*innen gegenwärtig keine schlechteren Arbeitsbedingungen als Stammbeschäftigte mehr haben.

## 8.4 Praktikabilität der Ausnahmeregelung für Hauptzollämter

Wie in Kapitel 6.2.4 erläutert, führte die Novelle des GSA Fleisch für die Hauptzollämter zu einer deutlichen Vereinfachung der Kontrolle von Fleischunternehmen. Allerdings verwiesen einige Hauptzollämter kritisch auf die Ausnahmeregelung der Leiharbeit, da der Aufwand zur Kontrolle der Ausnahmeregelung sehr hoch sei. Ein Hauptzollamt schilderte diesbezüglich: *„Gott sei Dank, die meisten Firmen gehen den Weg, dass sie darauf verzichten und das Personal als eigenes Personal einstellen.“* Der hohe Aufwand resultierte zum einen aus der Komplexität der Erhebung. Die Hauptzollämter müssen Erst-, Änderungs- und Beendigungsanzeigen aufeinander bezogen auswerten. Zum anderen sind die Kennzahlen zur Berechnung, ob die Quote von acht Prozent eingehalten wurde, anspruchsvoll. Die Beschäftigten der Hauptzollämter müssen jede Arbeitsstunde eines Kalenderjahrs einberechnen, wobei Leiharbeiter\*innen bezogen auf ein Kalenderjahr nicht durchgängig im gleichen Umfang in einem Betrieb beschäftigt sind.

**Fazit 4:** In der derzeitigen Umsetzung macht die Überprüfung der Ausnahmeregelung der Leiharbeit für die Verarbeitung den Hauptzollämtern viel Arbeit, obgleich die Ausnahmeregelung wenig genutzt wird.

## 8.5 Schlussfolgerungen zur Ausnahmeregelung

Der Anteil der Unternehmen, die weiterhin (legal) Leiharbeit nutzen, ist gering. Während Unternehmen und Arbeitgeberverbände dies damit begründeten, dass die Anforderungen an die weitere Nutzung von Leiharbeit zu hoch seien, gingen Gewerkschaften eher davon aus, dass kein Bedarf an Leiharbeit bestünde. Wurde doch weiterhin Leiharbeit genutzt, schien für die meisten interviewten Verarbeiter die Quote von acht Prozent bzw. 100 VZÄ ausreichend. Einzelnen Unternehmen war die Ausnahmeregelung nicht bekannt.

Die angeführten Gründe für den Bedarf von Leiharbeit in den Unternehmen, die sie weiterhin nutzen, sind nachvollziehbar. Die qualitativen Ergebnisse sprechen dafür, dass der Bedarf an Leiharbeit insbesondere bei kleineren industriellen Verarbeitungsunternehmen, die sich aufgrund der Spezialisierung auf bestimmte Produkte bzw. Produktarten stärker mit den Herausforderungen von saisonal bedingten Produktionsspitzen konfrontiert sehen, größer ist als bei größeren und stärker diversifizierten Verarbeitungsunternehmen. Die Unternehmen, die Leiharbeit auf der Basis der Ausnahmeregelung nutzen, wünschen sich diese Möglichkeit auch über den 31.3.2024 hinaus. Ob die weitere Nutzung der Leiharbeit in jedem Fall betriebswirtschaftlich zwingend ist – in dem Sinne, dass diese Unternehmen andernfalls nicht mehr wettbewerbsfähig wären –, kann die Evaluation nicht bewerten.

Dass die Arbeitnehmerüberlassung für die Arbeitsbedingungen vor der Novellierung negative Folgen hatte, konnte die Evaluation weniger deutlich herausarbeiten als die Folgen der Werkverträge. Die Beschreibungen und Einschätzungen in den Interviews und Fallstudien gehen hier so stark auseinander, dass sie kein eindeutig verallgemeinerbares Bild liefern. Auf der einen Seite stehen Beobachtungen des Aufsichtspersonals der BGN und anderer Stakeholder, dass sich der Arbeitsschutz grundsätzlich auch beim Einsatz von Leiharbeit gut einhalten ließ, falls das Stammunternehmen hierauf Wert legte. Auf der anderen Seite stehen Darstellungen, dass die Grenzen zwischen der Leiharbeit und den Werkverträgen fließend waren, Subunternehmen oftmals

beides angeboten haben und die intransparenten Strukturen sich in beiden Fällen zum Nachteil der Beschäftigten ausgewirkt hätten. Hätte sich die Novellierung des GSA Fleisch auf ein Verbot von Werkverträgen ohne Einschränkungen für die Arbeitnehmerüberlassung beschränkt, hätte das Risiko bestanden, dass Subunternehmen aus ihren Werkverträgen in die Arbeitnehmerüberlassung gewechselt wären und vielfältige Missstände (vgl. hierzu Kapitel 6) beibehalten worden wären. Die im GSA Fleisch gesetzten quantitativen und qualitativen Einschränkungen für die Arbeitnehmerüberlassung und die Bindung an einen darauf bezogenen Tarifvertrag erscheinen nach den qualitativen Ergebnissen der Evaluation hiergegen ein hinreichender Schutz.

Unter den gegebenen schützenden Einschränkungen für die Arbeitnehmerüberlassung (ebenso allgemein im AÜG wie speziell im GSA Fleisch) konnten keine auffälligen Missstände in der Fleischwirtschaft identifiziert werden, die durch die Ausnahmeregelung der Einschränkung für die Verarbeitung begründet wären. Weder die amtlichen Daten noch Interviews mit Stakeholdern noch Betriebsfallstudien der Evaluation lieferten Hinweise auf aktuelle Missstände, die in einem Umfang wesentlich wären, wie die Missstände vor der Novellierung des GSA Fleisch. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen gewichtigen Grund, jenen Unternehmen, die aktuell Leiharbeit in der Verarbeitung nutzen und ihren Bedarf dafür nachvollziehbar begründen, die Möglichkeit dazu nach dem 31.3.2014 zu nehmen. Die Evaluation empfiehlt deshalb, die Ausnahme zur Leiharbeit in der Fleischverarbeitung zu entfristen.

Darüber hinausgehende empirische Ergebnisse, die Bedarf an einer inhaltlichen Anpassung anzeigen, gibt es nicht. Die Regelungen zur Quote, Einsatzdauer und zu Tarifverträgen sollten beibehalten werden. Auch sollte es weiterhin geboten sein, den Einsatz von Leiharbeit zu melden, damit dieser von den Hauptzollämtern sowie der Bundesagentur für Arbeit kontrolliert wird. Angesichts des genannten hohen Aufwands des Melde- und Kontrollverfahrens für Unternehmen und den Zoll empfiehlt die Evaluation zu prüfen, ob sich im Falle einer Entfristung der Ausnahmeregelung mittelfristig der Aufwand durch stärker automatisierte bzw. digitale Verfahren reduzieren lässt.

## 9. Fazit

Auftrag der Evaluation ist unter anderem die Untersuchung der mit der Neuregelung des GSA Fleisch verfolgten Ziele – als da wären: a) der bessere Arbeits- und Gesundheitsschutz, b) bessere Arbeitsbedingungen, c) mehr Transparenz und d) die bessere Durchsetzung des Rechts bzw. die Verhinderung von Missbrauch oder nicht intendierten Nebenfolgen. Hierfür waren die Veränderungen in den vertraglichen Strukturen, Arbeitsbeziehungen und in der betrieblichen Organisation zu analysieren. Die Evaluation nutzt für die Generierung darauf bezogener Daten einen multimethodischen Ansatz. Sechs Methoden der empirischen Sozialforschung werden miteinander kombiniert: 1) Die Auswertung von Literatur, 2) Auswertung amtlicher Statistiken, 3) 49 Betriebsfallstudien, die mit insgesamt 155 Interviews sowohl die Perspektiven von Arbeitgebern als auch von Beschäftigten umfassten, 4) Einzel- und Gruppeninterviews mit insgesamt 37 Beschäftigten, die unabhängig von Betriebsfallstudien über regionale Netzwerke rekrutiert wurden, 5) 78 Interviews mit Stakeholdern bzw. Expertinnen und Experten der Fleischwirtschaft, 6) Begleitung von Betriebskontrollen der Aufsichtsbehörden. Die **Bewertung der Datenqualität** muss mögliche inhaltliche Verzerrungen erwägen, die durch die jeweiligen Methoden bedingt sind. Amtliche Daten zu Rechtsverstößen sind z. B. in der Zeitreihe kaum interpretierbar, wenn sich die Kontrolldichte und die Möglichkeiten zum Nachweis von Rechtsverstößen innerhalb des Untersuchungszeitraums deutlich verändert haben. Die Beschäftigten, mit denen im Rahmen von Betriebsfallstudien Interviews geführt wurden, könnten theoretisch eine nicht repräsentative Auswahl sein, die eher die Sichtweisen der Geschäftsführungen wiedergibt. Aus diesem Grund wurden zum Ausgleich auch Interviews mit Beschäftigten außerhalb von Betriebsfallstudien geführt. Doch hier muss wiederum berücksichtigt werden, dass Beschäftigte, die sich an Beratungsstellen gewendet haben, naturgemäß einen Konflikt mit ihrem Arbeitgeber haben – auch ihre Stichprobe kann nicht als repräsentativ für die Beschäftigten der Fleischwirtschaft angesehen werden. Insgesamt liefern die vielfältigen Daten jedoch ein weitgehend konsistentes Bild. Auch in den Betriebsfallstudien wurden Missstände in den früheren Subunternehmen seitens mehrerer Geschäftsführungen und von Beschäftigten in einer Art beschrieben, dass nicht anzunehmen ist, die Evaluation habe nur Zugang zu Betrieben mit idealen Arbeitsbedingungen erhalten.

Was die **Evaluation mit diesen Methoden leistet, ist zusammengefasst** erstens die qualitative Bestätigung für vielfältige Missstände in der Fleischwirtschaft vor der Novellierung des GSA Fleisch und für positive Veränderungen nach seiner Novellierung. Dies legt bereits eine positive Bewertung des Gesetzes nah, sowohl was den Handlungsbedarf als auch die Wirksamkeit betrifft. Zweitens konnten zur Frage, warum solche Missstände beim Einsatz von Fremdpersonal häufiger waren, vielfältige Wirkungszusammenhänge qualitativ herausgearbeitet werden. Das Resultat dieser Wirkungszusammenhänge lautet, dass Rechtsverstöße und schlechtere Arbeitsbedingungen in Subunternehmen wahrscheinlicher waren (siehe Ausführungen weiter unten). Dies impliziert jedoch weder, dass alle Subunternehmen gegen Recht verstoßen hätten, noch dass die Arbeitsbedingungen ohne Subunternehmen immer besser wären. Was die Evaluation nicht leisten konnte, ist eine exakte Quantifizierung, in welchem Umfang Fremdpersonal früher eingesetzt wurde und wie es sich auf Arbeitnehmerüberlassung, Entsendung und andere Werkverträge verteilte. Die amtlichen Daten sind hierfür nicht hinreichend. Ebenso wenig kann die Evaluation das genaue Ausmaß früherer Missstände in der Fleischwirtschaft quantifizieren. Dies hat verschiedene Gründe. Die Interviews liefern unterschiedliche Einschätzungen von verschiedenen Akteuren, inwieweit es bestimmte Missstände systematisch gab oder ob es sich dabei um Einzelfälle handelte. Auch mehr Interviews oder eine repräsentative Auswahl von Interviews hätten daran nichts geändert, wenn die Bewertungen konkreter Sachverhalte zwischen den Akteuren strittig sind, wenn z. B. Beschäftigte illegale Abzüge von ihrem Lohn berichten und der ehemalige Subunternehmer behauptet, alles sei korrekt gelaufen. Für Darstellungen, in denen Aussage gegen Aussage steht, kann die Evaluation nicht entscheiden, wer Recht und Unrecht hat. Die Möglichkeit, dies durch die vertiefende Analyse einzelner Fälle herauszuarbeiten, entfällt, wo z. B. frühere schriftliche Verträge fehlen, mündliche Absprachen nicht



eindeutig rekonstruiert werden können oder Aufzeichnungen zu Arbeitszeiten als nicht valide angezweifelt werden. Die exemplarische Erfahrung eines Geschäftsführers, dass er dem in seinem Betrieb beauftragten Subunternehmen trotz vielfältiger Hinweise auf Rechtsverstöße nie oder nur in Einzelfällen etwas nachweisen konnte, muss eine Evaluation ebenso machen – insbesondere, wenn sie Sachverhalte untersuchen möchte, die Jahre zurück liegen, und wenn sogar ein Teil der damals Beschäftigten schon wieder im Herkunftsland lebt.

Die Leistungsbeschreibung für die Evaluation sah die Möglichkeit vor, die Untersuchung auf Nordrhein-Westfalen zu begrenzen. Da sich die Fleischwirtschaft nicht gleichmäßig auf die Bundesländer verteilt, wäre in diesem Fall die Frage offen geblieben, inwieweit die Ergebnisse der Evaluation verallgemeinert werden können. Aus diesem Grund wurde seitens des BMAS die Option gezogen, die Evaluation auf andere Länder auszuweiten. Durch die anderen regionalen Strukturen der Fleischwirtschaft sind die **Bundesländer** verschieden stark von der Novellierung betroffen. Je stärker die Fleischwirtschaft dort handwerklich geprägt ist, umso geringer sind die durch die Novellierung des GSA Fleisch bedingten Veränderungen. Die Evaluation lieferte jedoch keinen Hinweis, dass sich innerhalb der Industrie entweder der Handlungsbedarf oder die Wirkungen der Novellierung erkennbar zwischen den Ländern unterscheiden. Dies gilt, obwohl die Länder ihre Aufsichtsbehörden teils anders organisieren und obwohl die Kontrollichte in bestimmten Jahren deutlich zwischen den Ländern variierte. Die organisatorischen Unterschiede hatten offenbar relativ wenig Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Fleischwirtschaft. Die früheren Erfahrungen des Landes Nordrhein-Westfalen zu Missständen in der Industrie sind folglich übertragbar.

Neben den Bundesländern wurde auch zwischen den **Subbranchen der Schlachtung/Zerlegung und Verarbeitung** verglichen. Es zeigte sich dabei, dass die industriellen Unternehmen der jeweiligen Subbranchen zwar ähnlich stark, aber auf verschiedenen Ebenen von der Novellierung betroffen waren: Während früher in der Schlachtung und Zerlegung anteilig mehr Fremdpersonal eingesetzt wurde, fielen für die Verarbeitung die saisonalen Schwankungen mehr ins Gewicht. Die Arbeitsbedingungen des ehemaligen Fremdpersonals unterschieden sich eher geringfügig zwischen den beiden Subbranchen – was voraussichtlich auch daran liegt, dass viele Subunternehmer ihre Arbeitnehmer\*innen sowohl in der Schlachtung/Zerlegung als auch in der Verarbeitung einsetzten: So wurde zum Beispiel über arbeitsrechtliche Verstöße von früheren Subunternehmen – wie die unterlassene Vergütung von geleisteten Arbeitsstunden oder fehlende Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – in allen industriellen Teilbranchen berichtet, wobei die entsprechenden Verstöße in der Tendenz häufiger in der Schlachtung und Zerlegung thematisiert wurden. Ähnliches trifft auf die Arbeitsbelastungen zu: Zwar wurde in der Schlachtung, Zerlegung wie auch in der Verarbeitung von Lärm, Kälte, langem Stehen und Monotonie der Tätigkeit berichtet, allerdings wurden die entsprechenden Arbeitsbelastungen in der Schlachtung und Zerlegung tendenziell häufiger erwähnt. Da es sich bei den Ergebnissen zu den Arbeitsverstößen und -belastungen allerdings eher um Einzelfälle handelt, kann nicht gesichert geschlossen werden, dass diese Unterschiede grundsätzlicher Natur sind.

Die im Rahmen der Evaluation von Prof.in Dr. Svenja Karb umgesetzte **Rechtsanalyse zum GSA Fleisch** arbeitet detailliert die Komplexität des novellierten GSA Fleisch heraus. Aufgezeigt wird erstens, welche Teile der Novellierung inhaltlich gehaltvoll sind und welche eher deklaratorischen Charakter haben, weil sie sich aus anderen Gesetzen ergeben. Beschrieben wird zweitens, wo Begrifflichkeiten vorher nicht rechtlich definiert waren und wie der Gesetzgeber durch explizite Ausführungen solche Lücken schließt oder wie sich manches aus der Gesetzesbegründung ergibt. Drittens wird durch Aufarbeitung der Rechtsprechung erkennbar, dass der Geltungsbereich des Gesetzes nicht abschließend geklärt ist, obschon § 6 IX AEntG den Begriff der Fleischwirtschaft detailliert definiert und die Gesetzesbegründung Beispiele enthält. Die zu bewertende Frage dahinter lautet, ab wann Betriebe zur Fleischwirtschaft zählen, wenn viele Tätigkeiten nicht unmittelbar am Fleisch erfolgen, sondern z. B. auch in der Verpackung, in der Qualitätssicherung oder Verwaltung. Zwar gehen die Finanzgerichte in erster Instanz mittlerweile einhellig davon aus, dass das

Überwiegensprinzip (nach dem ein Betrieb zur Fleischwirtschaft zählt, wenn er überwiegend Fleisch verarbeitet) nur dann zur Anwendung kommt, wenn es sich bei einem Betrieb um einen Mischbetrieb handelt, d. h. wenn mehrere konkrete eigenständige Tätigkeitsbereiche und damit mehrere Geschäftszwecke verfolgt werden. Der Bundesfinanzhof hat aber in seiner Entscheidung vom 22.9.2022 – VII B 183/21 ausdrücklich offengelassen, ob das Überwiegensprinzip stets bei der Auslegung des § 6 IX AEntG zur Anwendung kommt oder einen Mischbetrieb voraussetzt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung hierzu entwickelt.

Mehrere wurst- bzw. fleischherstellende und/oder -verarbeitende Unternehmen haben sich für die Klärung, ob sie unter den Geltungsbereich fallen, an Gerichte gewendet. Die Entscheidungen zeigen, dass innerhalb der Gerichtsbarkeit auch die Frage noch nicht abschließend geklärt ist, ob der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung oder eine Feststellungsklage eines Unternehmens, kein Betrieb der Fleischwirtschaft zu sein, zulässig ist, wenn noch keine konkreten Prüfungsmaßnahmen durch das Hauptzollamt durchgeführt wurden. Sollte sich die Auffassung des Bundesfinanzhofs verfestigen, dass dies nicht der Fall ist, hätte dies in der Praxis zwei mögliche Konsequenzen: Entweder die Betriebe setzen gar kein Fremdpersonal im Bereich des Schlachtens und der Fleischverarbeitung mehr ein, obwohl sie der Auffassung sind, nicht unter den Anwendungsbereich zu fallen. Oder sie arbeiten weiterhin mit fremdem Personal mit dem Risiko, eine Ordnungswidrigkeit zu begehen, um sich nach Zustellung des Bußgeldbescheids zunächst durch einen Einspruch und ggf. später mit einer Anfechtungsklage gegen den Bescheid zu wehren.

Mit Spannung werden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den noch anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen das sogenannte „Fremdpersonalverbot“ im Kernbereich der Fleischwirtschaft erwartet.<sup>432</sup> Mit Beschluss vom 1. Juni 2022 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch die Verfassungsbeschwerden anderer Beschwerdeführer nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>433</sup> Unzulässig waren diese Verfassungsbeschwerden nicht nur, weil sie nicht substantiiert genug seien, sondern der 1. Senat hat auch darauf hingewiesen, dass vor einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde grundsätzlich die Fachgerichte anzurufen seien, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und auslegungsfähige Rechtsbegriffe enthielten – und dies sei der Fall bezüglich der Fragen, was als „Betrieb der Fleischwirtschaft“ und als „Bereich der Fleischverarbeitung“ zu verstehen sei.

Die Evaluation konnte nicht feststellen, dass die Novelle des GSA Fleisch nachhaltig zu einem Rückgang der **Produktion** in der Fleischwirtschaft führt. Der Abwärtstrend des Produktionsvolumens in der deutschen Fleischwirtschaft setzte bereits 2018 ein, verstärkt noch einmal im Jahr 2020, und damit vor dem Inkrafttreten des novellierten GSA Fleisch. Veränderungen von Umsatz und Produktionsvolumen sind im Untersuchungszeitraum durch Dritteinflüsse wie die Covid-19-Pandemie oder Schweinepest überlagert. Anpassungen der Personalorganisation durch die Novellierung führten jedoch bei einzelnen Unternehmen zu kurzfristigen Personalengpässen und einem temporären Produktionsrückgang.

Amtliche Daten und qualitative Ergebnisse zeigen, dass die **Übernahme des Fremdpersonals** im Kernbereich annähernd vollständig erfolgte. Die Veränderungen von einem Vertrag mit dem Subunternehmen zum Stammunternehmen ist für beide Seiten jedoch auch Anlass gewesen, das Matching zu bewerten und zu überprüfen, ob man sich persönlich oder als Unternehmen mit einem Wechsel besserstellt. Ein kleinerer Teil des Fremdpersonals verzichtete freiwillig auf eine Festanstellung im Stammunternehmen, da die Beschäftigten sich von der Fortsetzung der Tätigkeit in dem bisherigen Subunternehmen (in anderen Branchen oder im Ausland) mehr versprochen, z. B. dass sie mehr als acht Stunden arbeiten und somit entsprechend mehr Geld verdienen könnten. Andere wiederum haben die Beschäftigung im Rahmen der allgemeinen Fluktuation aus persönlichen

<sup>432</sup> 1 BvR 2637/21; 1 BvR 2638/21; 1 BvR 2639/21; 1 BvR 2640/21.

<sup>433</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 1.6.2022 – 1 BvR 2888/20, 1 BvR 1152/21, 1 BvR 1153/21, 1 BvR 1154/21, 1 BvR 1155/21 et al.

Gründen beendet (z. B. Schwangerschaft, geplante Rückkehr ins Heimatland). Wurde in Einzelfällen seitens der Unternehmen Fremdpersonal nicht übernommen, lag dies überwiegend daran, dass sie auf die Übernahme von Führungspersonal der Subunternehmer verzichteten, bei dem problematisches Verhalten gegenüber Beschäftigten beobachtet worden war. Nur in Einzelfällen entschieden sich Unternehmen gegen die Übernahme des Personals, welches ihnen unter den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht produktiv genug erschien. Entsprechend der Übernahme veränderten sich die Betriebsgrößen in der amtlichen Statistik, und der Umfang des von branchentypischen Dienstleistern eingesetzten Fremdpersonals in der Fleischwirtschaft sank mit Inkrafttreten der Gesetzesnovelle von rund 21 Prozent aller VZÄ im Jahr 2019 auf circa fünf Prozent im Jahr 2021. Der verbleibende Anteil wird außerhalb des Kernbereichs eingesetzt, wo dies noch erlaubt ist. Verstöße gegen das Verbot von Fremdbeschäftigung betreffen seltene Einzelfälle. Insbesondere bei größeren Unternehmen war die Übernahme des Personals mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Nicht nur mussten neue Arbeitsverträge ausgestellt, sondern z. B. teils auch berufliche Qualifikationen überprüft werden. In vielen Fällen wurden die Personalverwaltungen mehrsprachig aufgestockt. Für die zuvor von Subunternehmen erbrachten migrationsspezifischen Leistungen für Beschäftigte (z. B. Wohnen, Transport, Behördengänge) haben die Stammunternehmen meist die Verantwortung übernommen. Teils werden dafür die Subunternehmen weiterhin einbezogen, insbesondere für die Rekrutierung in den Herkunftsländern. Unternehmen, welche Fremdpersonal übernahmen, berichten von einer gestiegenen Identifikation der ehemals Fremdbeschäftigten mit dem Unternehmen und von positiven Folgen, wenn sie nun kommunikativ und weisungsbefugt näher am Personal sind und zugleich die Beschäftigten flexibler einsetzen können.

Inwieweit vom Stammunternehmen Ablösesummen an seine Subunternehmer für die Übernahme des Personals zu zahlen waren, hängt von der Spezialisierung der Subunternehmen (d. h., ob deren Geschäftsgrundlage entfallen war oder ob sie ihr Personal in anderen Branchen oder im Ausland weiter einsetzen konnten) und von den konkreten vertraglichen Regelungen ab. Die Übernahme von Fremdbeschäftigten zog deshalb in einzelnen Fällen Rechtsstreitigkeiten mit dem jeweiligen Subunternehmen nach sich. Die Verhandlungsmacht war von Fall zu Fall anders verteilt.

Die Novellierung des GSA Fleisch hat die **Transparenz in der Fleischwirtschaft**, wer in welchem Umfang zu welchen Konditionen in einem Betrieb beschäftigt ist, sowohl für das integrierte Fremdpersonal als auch für die Aufsichtsbehörden erhöht. In der Fachliteratur wird geschildert, dass die Durchsetzung von Rechten und Ansprüchen vormals erschwert war, da das Fremdpersonal teils nicht wusste, wie genau es bei wem angestellt war. Verträge lagen ihm teilweise nicht oder nur in einer nicht bekannten Sprache vor. Interviews der Evaluation mit Beratungsstellen bestätigten dies. Die Evaluation kann nicht bewerten, inwieweit sich die Erfahrungen von Beratungsstellen auf all jene Beschäftigten verallgemeinern lassen, die sich damals nicht an sie gewendet haben. Aber zumindest ergaben die Interviews, dass vergleichbare Missstände in den vertraglichen Grundlagen nach der Novellierung des GSA Fleisch eher nur noch in Einzelfällen vorkommen. Beschäftigte berichteten, dass die Stammunternehmen bei ihrer Integration sehr auf transparente neue Verträge geachtet hätten. Oftmals wurde betont, dass ihnen die Verträge schriftlich übersetzt wurden, oder auch, dass sie die Entwürfe vor der Unterschrift mit nach Hause nehmen und in Ruhe lesen konnten. Den Beschäftigten fehlt oftmals das Wissen zum deutschen Arbeitsrecht, diese Verträge zu interpretieren. Wenn frühere Verträge mit dem Subunternehmer z. B. Regelungen enthielten, dass im Krankheitsfall nur der Mindestlohn gezahlt würde, konnte das den Beschäftigten bekannt gewesen sein, ohne dass ihnen klar war, inwieweit das nach deutschem Recht unzulässig war. Die qualitativen Daten sprechen dafür, dass solche unzulässigen Regelungen in Verträgen mit der Integration des Fremdpersonals seltener wurden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass Stammunternehmen stärker die Verantwortung akzeptieren, nur zulässige Regelungen aufzunehmen, vielleicht auch, weil ihre Betriebsräte solche Verträge nach der Novellierung des GSA Fleisch auf Zulässigkeit kontrollieren können.

Die intransparenten vertraglichen Strukturen gingen vormals überwiegend zulasten der Beschäftigten. Die relative Komplexität vertraglicher Regelungen konnte von Unternehmen z. B. dafür genutzt werden, dass Arbeitnehmer\*innen bei Abschluss von Neuverträgen mit dem gleichen Arbeitgeber ihre vormals erworbenen Ansprüche verloren. Die neuen Verträge nach der Novellierung sind überdies transparenter bezüglich der möglichen Abzüge, z. B. Abschläge für Vorauszahlungen, Leistungen für Mieten oder Transport und die Berechnungsgrundlage der Zahlung (Arbeitsstunden, Abzüge der Sozialversicherung). Arbeitgeber verweisen darauf, dass ihre Personalabteilungen und teils auch die Betriebsräte viel Arbeit investieren würden, um Regelungen verständlich zu machen (auch die Unterschiede zwischen Brutto- und Nettobezügen) und die Transparenz über die vertraglichen Regelungen zu erhöhen. Dies betrifft vor allem die Zahlungen, aber z. B. auch Regelungen für Aufstiege und Schulungsmöglichkeiten.

Die nun verpflichtende digitale Arbeitszeiterfassung nach § 6 I GSA Fleisch erhöht deutlich die Transparenz über geleistete Stunden und reduziert damit mögliche Konflikte. Nicht nur Arbeitgeber sind dadurch stärker gebunden, die faktisch geleisteten Stunden zu zahlen, sondern manchem Beschäftigten macht sie transparent, warum er ggf. weniger Lohn erhält, z. B. aufgrund von unentschuldigtem Fehlen im betreffenden Monat.

Die Möglichkeiten der **Rechtsdurchsetzung** haben sich mit der Novellierung des GSA Fleisch verbessert. Hier greifen a) die höhere Transparenz der Verträge, b) die gestiegene Bereitschaft Beschäftigter, sich für die eigenen Interessen einzusetzen, c) höhere Rechtstreue der Stammunternehmen und d) leichtere Kontrollen der Aufsichtsbehörden ineinander.

Die erleichterte Rechtsdurchsetzung hängt mit der Transparenz der Arbeitsverträge zusammen. Insofern aus Verträgen zu entnehmen ist, wer gegenüber wem welche Rechte und Pflichten hat, sinken die Hürden für die Beschäftigten (mit einem transparenten Vertrag), für ihre Rechte einzutreten. Ein Indikator für die gestiegene Bereitschaft Beschäftigter ihre Ansprüche geltend zu machen, ist die Beobachtung, dass sich Beschäftigte der Fleischwirtschaft zwar etwa genauso häufig wie früher an Beratungsstellen wenden, allerdings kommen sie nun mit weniger schwerwiegenden Anliegen. Dass dadurch die Zahl der Beratungsfälle nicht steigt, liegt daran, dass insgesamt die Missstände weniger geworden sind. Auch seitens des Zolls wurde beobachtet, dass durch die Eingliederung das Zugehörigkeitsgefühl zum Stammunternehmen bei dem ehemaligen Fremdpersonal gewachsen sei, wodurch die Beschäftigten offener über Missstände berichten würden.

Es gibt verschiedene Beispiele dafür, dass Stammunternehmen sich stärker an das geltende Recht halten als frühere Subunternehmen. Die NGG wies darauf hin, dass nun rechtskonforme Kündigungen der Normalfall seien und den Beschäftigten „saubere Arbeitsverträge“ ausgestellt werden. Wenn Beschäftigte oder Beratungsstellen Rechtsverstöße wahrnehmen und sich an die Unternehmen wenden und sie darauf hinweisen, würden die Personalverwaltungen nun meist schnell und positiv reagieren und entsprechende Korrekturen einleiten. Zudem finden die Beratungsstellen nun unkomplizierter die zuständigen Ansprechpersonen der Personalverwaltung. Dies ist relevant, weil zuvor einige Subunternehmen die Kommunikation mit Beratungsstellen zu geltend gemachten Rechtsverstößen so lange hinauszögerten, bis die Beschäftigten wieder im Herkunftsland waren. Höhere Rechtstreue der Stammunternehmen heißt jedoch nicht, dass immer auch eine stärkere Orientierung an den Interessen der Beschäftigten erfolgen würde.

Kontrollen des Versicherungsträgers in den Betrieben haben sich insgesamt etwas erleichtert, da durch die Integration des Fremdpersonals mit weniger Ansprechpersonen für den Arbeitsschutz kommuniziert werden muss. Wie relevant dies für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ist, wird innerhalb der BGN unterschiedlich interpretiert.

Sehr deutlich sind hingegen die Veränderungen für den Zoll. Rechtsverstöße gegen das Mindestlohn- oder Arbeitszeitgesetz waren zuvor kaum identifizierbar. Nahezu alle interviewten Behörden (nicht nur der Zoll, in dessen Verantwortungsbereich dies fiel) hatten den Verdacht, dass die Arbeitszeit der Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen bewusst nicht korrekt dokumentiert wurde und die handschriftlich erfassten Angaben nicht valide waren. Solche Aufzeichnungen jedoch explizit als Fälschungen nachzuweisen, war dem Zoll kaum möglich. Auch Befragungen der Arbeitnehmer\*innen konnten die Details, die dazu nötig gewesen wären, nicht aufschlüsseln. Durch die Verpflichtung zur Digitalisierung der Zeiterfassung ist die Kontrolle von Arbeitszeiten und Mindestlohnunterschreitungen für die Kontrollbehörden nun weitaus einfacher und Verstöße sind erstmals gut identifizierbar. Aber auch die Integration des Fremdpersonals brachte für den Zoll und die Arbeitsschutzbehörden Erleichterung. Die Kommunikation ist erleichtert, wo es für sie weniger Ansprechpersonen der Unternehmen gibt, wenn Dokumente nicht aus dem ausländischen Sitz eines Subunternehmens angefordert werden müssen oder wenn darauf verzichtet werden kann, um Rechtshilfe von Kollegen aus einem anderen Hauptzollamt zu ersuchen, weil das Subunternehmen seinen Sitz in einer anderen Region hatte als der kontrollierte Betrieb. Gestiegen ist für den Zoll der Aufwand jedoch für die Überprüfung von Leiharbeit in der Fleischverarbeitung. Die Prüfung, ob der Umfang der in einem Betrieb eingesetzten Leiharbeit gesetzeskonform ist, ist aus Sicht eines Hauptzollamtes *„äußerst komplex und äußerst schwierig.“*

Da die Arbeit in der Fleischwirtschaft besondere Unfallrisiken birgt, ist der **Arbeitsschutz** von großer Bedeutung. Dieser wurde aber vor der Novellierung des GSA Fleisch nur unzureichend umgesetzt. Die Interviews bestätigen vielfältige Darstellungen in der Literatur aus der Zeit vor dem novellierten GSA Fleisch von mangelnden Einweisungen, unzureichender Schutzkleidung, dem Ausbleiben medizinischer Versorgung, von technischen Arbeitsschutzmängeln sowie von Mängeln in der Arbeitsschutzorganisation. Ein Zusammenhang zum starken Einsatz von Fremdpersonal bestand, da die Werkvertragsunternehmen dem Arbeitsschutz oftmals keine hohe Priorität beimäßen. Dies schließt nicht aus, dass der Arbeitsschutz mancher Subunternehmen tadellos war und der Einfluss von Arbeitnehmerüberlassung auf die Qualität des Arbeitsschutzes geringer war. In einigen Fallstudien stellte es die Arbeitgeberseite so dar, als sei ihre Möglichkeit begrenzt gewesen, den Arbeitsschutz der Werkvertragsunternehmen zu sichern. Dem stehen Aussagen anderer Unternehmen entgegen, dass sie sehr wohl bei ihren Subunternehmen die Standards bestimmen konnten, ggf. einem Subunternehmen aufgrund von Missständen auch kündigten. Sie mussten dann aber damit leben, dass nachfolgende Subunternehmen ein Werk zu höheren Kosten anboten – gerade weil sie sahen, dass solche Standards einzuhalten waren. Die Stammunternehmen haben auch deshalb ein höheres Interesse, Arbeitsunfälle zu vermeiden, da sie die Regelungen zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall konsequenter beachten als dies zuvor bei den Subunternehmen der Fall war. Ihr Interesse an der Unfallprävention zeigt sich in einigen Betrieben z. B. im Umgang mit Arbeitsmitteln und Schutzausrüstung, der Schulung, Kontrolle und kontinuierlichen Sensibilisierung der Beschäftigten zu Fragen des Arbeitsschutzes sowie in der systematischen Analyse der Unfallursachen. Die Zahl der Verletzungen ist seit der Novellierung jedoch erst geringfügig gesunken. Dieser Wandel der Unternehmenskultur braucht Zeit. Die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen ist nicht nur durch die geringe Berufserfahrung und Berufsausbildung des übernommenen Fremdpersonals erschwert, sondern auch dadurch, dass das integrierte Fremdpersonal in Herkunftsländern und Subunternehmen sozialisiert wurde, in denen dem Arbeitsschutz häufig weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Die Antwort auf die Frage, ob sich die **Arbeitsbedingungen** in der Fleischindustrie durch die Novellierung des GSA Fleisch verbessert und Rechtsverstöße abgenommen haben, hängt stark davon ab, welche Teilbereiche man betrachtet: Der bei Subunternehmen nicht unübliche Druck auf Beschäftigte, auch erkrankt zur Arbeit zu erscheinen oder im Krankheitsfall Urlaub zu nehmen, hat deutlich abgenommen. Die Gewährung der gesetzlich vorgeschriebenen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wurde der Normalfall. Typische Arbeitsbelastungen wie z. B. Kälte, monotone Tätigkeiten und Nässe sind weitgehend unverändert, obgleich es schon eine Erleichterung ist, diese

Belastungen nicht krank bewältigen zu müssen. Nur vereinzelt kam es mit der Übernahme des Fremdpersonals zu Entlastungen, z. B. durch Verteilung der Arbeit auf mehr Personen bzw. mehr Schichten. Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz waren vormals verbreitet, auch weil sie kaum nachweisbar waren. Mit der verpflichtenden digitalen Arbeitszeiterfassung nach § 6 I GSA Fleisch sind diese Missstände weitgehend abgestellt. Mit dieser Arbeitszeiterfassung lassen sich erstmals Verstöße gegen den Mindestlohn sicher nachweisen; sie sind seltener geworden, auch wenn ihre Zahl in der amtlichen Statistik ansteigt. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn ist gestiegen, allerdings gegenüber dem Trend der vergangenen Jahre nicht signifikant schneller. Die konkrete Lohnentwicklung ist je nach Unternehmen unterschiedlich. Teils brachte dem Fremdpersonal die Übernahme durch ein tarifgebundenes Unternehmen unmittelbar höhere Löhne, teils versuchten Betriebe Personal zu schlechteren Konditionen vom Subunternehmen zu übernehmen. Durchweg sind die Lohnzahlungen jedoch transparenter geworden und illegale Abzüge z. B. für Arbeitsmaterialien oder unterschlagene Arbeitsstunden deutlich seltener. Obgleich bei der Übernahme befristete Verträge bzw. neue Probezeiten auch für das schon erprobte Personal üblich waren, haben sich die Chancen auf einen unbefristeten Vertrag erhöht. Der zunehmende Mangel an Arbeitskräften erhöht dabei auch das Interesse der Unternehmen, Personal zu halten; das TzBfG wird dann voraussichtlich in den meisten Fällen Kettenbefristungen unterbinden.

Einige Beobachtungen sprechen dafür, dass Tendenzen zur **Integration des ehemaligen Fremdpersonals in der Region** mit der Etablierung von Normalarbeitsverhältnissen durch die Novellierung des GSA Fleisch befördert wurden (z. B. Nachzug von Familien oder Wohnen vor Ort). Wie groß der Beitrag der Novellierung hierzu ist und ob sich solche im Einzelfall beobachteten Tendenzen langfristig durchsetzen, ist unsicher.

Als **nicht intendierte Folge** der Novellierung kann gelten, dass sich einzelne Unternehmen der rechtlichen Verantwortung für unzureichende Wohnungen des Personals durch die Überführung in private Mietverträge entledigt haben. Darüber hinaus kritisierten mehrere Unternehmen die rund um die Novellierung geführte Diskussion, die nicht ausreichend zwischen rechtskonform agierenden Unternehmen und „schwarzen Schafen“ differenziert habe. Die unzutreffenden Verallgemeinerungen hätten zu einer Verschlechterung des Branchenimages geführt, was sich negativ auf die ohnehin schon schwierige Arbeitskräftegewinnung auswirke. Ob es diesen Effekt gab, konnte die Evaluation nicht prüfen.

Die verschiedenen Ergebnisse bestätigen, dass verschiedene Regelungsaspekte des GSA Fleisch die Erreichung der gesetzten Ziele auf sehr unterschiedliche Weise beeinflussen. Dabei sind vor allem drei Regelungen zu unterscheiden:

- 1) die Vorgaben zur elektronischen und manipulationssicheren Aufzeichnung der Arbeitszeiten,
- 2) die Einschränkung des Einsatzes von Fremdpersonal in Kombination mit der Inhaberregelung – also der Regelung, dass ein Unternehmer seinen Betrieb bzw. die übergreifende Organisation nun als alleiniger Inhaber führen muss, und
- 3) die Ausnahme vom Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Verarbeitung – gebunden an einen darauf bezogenen Tarifvertrag.

Diese Regelungen sind jeweils durch Kontrollrechte und Bußgelder flankiert.

Ad 1) Die präzisere Arbeitszeitdefinition und die Verpflichtung zur elektronischen Aufzeichnung von Arbeitszeiten können relativ direkte Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben. Für Unternehmer, die ihre Beschäftigten über die Grenzen des ArbZG hinaus arbeiten lassen wollen, ist durch die Novellierung das Risiko deutlich gestiegen, dass man ihnen Verstöße nachweisen kann. Wenn sie keine Bußgelder riskieren wollen, müssen sie nach der Novellierung die Arbeitszeiten anpassen. Von größerer Bedeutung ist jedoch, dass von der damit einhergehenden Transparenz zwei weitere Effekte ausgehen. Beschäftigte können den Lohn für die von ihnen geleisteten

Arbeitsstunden leichter einfordern. Und der Zoll kann die Einhaltung des Mindestlohngesetzes erst kontrollieren, wenn transparent ist, auf wie viele Arbeitsstunden sich eine Lohnzahlung bezieht.

Ad 2) Die Einschränkung der Beschäftigung von Fremdpersonal wirkt eher indirekt, denn die gesetzlich definierten Mindeststandards der Arbeitsbedingungen galten auch schon vor der Novellierung auch in den typischen Vertragsbeziehungen des Fremdpersonaleinsatzes (Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung). Die Frage war, über welche Zusammenhänge die beobachteten Missstände in der Fleischwirtschaft mit den typischen Vertragskonstruktionen des Fremdpersonals in Beziehung standen.

- Einerseits standen die Subunternehmen unter Druck, möglichst billig zu produzieren, weil dies (neben ihrer Rekrutierung in den Herkunftsländern) ein wesentlicher Grund für ihren Einsatz war.
- Andererseits waren die Möglichkeiten des Fremdpersonals, sich für seine Rechte einzusetzen, aufgrund sprachlicher Probleme, der fehlenden Vertrautheit mit dem deutschen Arbeitsrecht und eines ggf. nur kürzeren Aufenthalts in Deutschland (in Relation zur Dauer möglicher gerichtlicher Auseinandersetzungen) eingeschränkt.

Diese beiden Sachverhalte sind wichtige Rahmenbedingungen. Sie erklären jedoch noch nicht, warum sich die Situation der Beschäftigten mit dem Wechsel vom Subunternehmen in die Stammunternehmen verbesserte. Eine starke Preiskonkurrenz gibt es in der Fleischwirtschaft weiterhin und die sprachlichen und rechtlichen Kompetenzen der Beschäftigten haben sich nicht schon durch ihre vertragliche Integration erhöht. Folgende Sachverhalte gelten diesbezüglich speziell beim Einsatz von Subunternehmen:

- Für die zuständigen Behörden ist schwerer zu kontrollieren, ob die Subunternehmen die verschiedenen gesetzlichen Regelungen einhalten. Der Aufwand ist höher. Und die Wirksamkeit ist geringer, wenn Beschäftigte, z. B. aus Angst vor ihrem Arbeitgeber, weniger mit den zuständigen Behörden kooperieren.
- Da Subunternehmen in der Fleischwirtschaft typischerweise ohne eigenen Betrieb arbeiteten und auch keine langfristige Bindung an ihr Personal anstreben müssen, kann ihre Bereitschaft zu Rechtsverstößen höher sein. Hinweise dafür liefern Berichte, wie einzelne Subunternehmer Strafen, Bußgelder oder Entschädigungen umgingen, indem sie ihr Unternehmen auflösten und ein anderes mit gleichem Unternehmenszweck und gleichen Arbeitsbedingungen neu gründeten.
- Für viele Subunternehmen war typisch, zugleich als Arbeitgeber und als Erbringer migrationspezifischer Leistungen (insbesondere Wohnen und Transport) aufzutreten. Die fehlende Transparenz der arbeitsvertraglichen Regelungen und über den Umfang und die Kosten der migrationspezifischen Leistungen erzeugte Unsicherheit und reduzierte die Möglichkeit der Beschäftigten, für die eigenen Interessen in den Konflikt mit ihrem Arbeitgeber zu gehen. Zum Beispiel konnten Beschäftigte befürchten, im Konfliktfall sofort ihre Unterkunft oder die Unterstützung für den Rücktransport in das Heimatland zu verlieren. Befristete Verträge verstärkten ihre Sorge, im Konfliktfall den Arbeitsplatz zu verlieren.
- In den Subunternehmen wurde die Einhaltung des geltenden Arbeits(schutz)rechts nicht durch Betriebsräte kontrolliert, da die Betriebsräte der Stammunternehmen nicht (in gleicher Weise) für die Beschäftigten der Subunternehmen zuständig waren und die Subunternehmen in der Regel keinen eigenen Betriebsrat hatten.

Diese sechs Sachverhalte konnten sich wechselseitig verstärken. Scheuen Beschäftigte etwa den Konflikt mit dem Arbeitgeber, schränkt dies auch die Arbeit von Betriebsräten ein,<sup>434</sup> ebenso wie die Arbeit von Kontrollbehörden. Diese benötigen oft ehrliche Angaben Beschäftigter, um einem Unternehmen Verstöße nachweisen zu können. Die Novellierung des GSA Fleisch<sup>435</sup> hat diesem sich selbst verstärkenden (oder zumindest sich selbst aufrechterhaltenen) Prozess offenbar eine Grenze

<sup>434</sup> Z.B. weil Beschäftigte sich nicht an den Betriebsrat wenden.

<sup>435</sup> Diesbezüglich ist das GSA Fleisch nicht auf das Fremdpersonaleinsatzverbot zu reduzieren. Seine Wirkungen resultieren auch in den Regelungen zur Arbeitszeiterfassung. Beides greift ineinander.

gezogen. Möglich war dies, weil die Bereitschaft zur Einhaltung von Recht in den Stammunternehmen höher ausgeprägt ist als es in vielen Subunternehmen den Anschein hatte. Diese Zusammenhänge machen verständlich, warum die arbeitsrechtlichen Mindeststandards von Subunternehmen der Fleischwirtschaft überproportional unterlaufen wurden. Die Aussagen gelten jedoch nicht zwingend im Einzelfall, auch Subunternehmen können sich rechtskonform verhalten. Verstärkt wird der positive Effekt der Einschränkung des Fremdpersonaleinsatzes erstens durch die beschriebenen Effekte der elektronischen Aufzeichnung der Arbeitszeiten. Zweitens stieg allgemein die Nachfrage nach Arbeitskräften, wodurch diese bessere Aussichten haben, sich in Verhandlungen oder durch Wechsel der Arbeitgeber erfolgreich für bessere Arbeitsbedingungen einzusetzen.

Ad 3) Zu Beginn nahm die Evaluation an, die Bindung der Ausnahme vom Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Verarbeitung an einen darauf bezogenen Tarifvertrag würde die Verhandlungsmacht der Gewerkschaft gegenüber den Arbeitgebern verbessern. Annahme war, dass Arbeitgeber Interesse am Zustandekommen eines entsprechenden Tarifvertrags haben und die Arbeitnehmer\*innenseite dann nicht nur mit Arbeitsniederlegungen drohen könnte, sondern auch damit, dass im Zweifelsfall die Leiharbeit untersagt bleibt. Die empirischen Ergebnisse sprechen eher dagegen, dass dieser Effekt groß ist. Die Ausnahmeregelung zur Arbeitnehmerüberlassung wird eher wenig genutzt. Viele Unternehmen können auf Arbeitnehmerüberlassung verzichten bzw. Arbeitnehmerüberlassung ist vielen Unternehmen nicht so wichtig, dass sie dafür zu größeren Zugeständnissen an die verhandelnde Gewerkschaft bereit wären. Nach den Informationen, die der Evaluation zum Mindestlohn-Tarifvertrag von Ende 2021 vorliegen, spielte die Frage der Arbeitnehmerüberlassung für die Verhandlungsmacht der Gewerkschaft keine größere Rolle. Unternehmen, die Tarifverträge zur Nutzung von Arbeitnehmerüberlassung schließen wollten, hatten dies schon vor dem Mindestlohn-Tarifvertrag umgesetzt.

Im **Fleischerhandwerk** spielte der Einsatz von Fremdpersonal sowohl vor als auch nach der Novellierung des GSA Fleisch keine relevante Rolle. Das Handwerk sucht vor allem qualifizierte Fachkräfte, die ein breites Spektrum an Tätigkeiten ausüben können. Der Einsatz von Fremdpersonal ohne langfristige Bindung ist damit meist unrentabel. Auch aus Gründen der Qualitätssicherung werden der direkte Zugriff und eine direkte Kommunikation gewünscht. Die Evaluation bestätigt die Annahme der im novellierten GSA Fleisch verankerten Handwerksausnahme, dass der Handlungsbedarf in Hinblick auf die Arbeitsbedingungen im Fleischerhandwerk verglichen mit der Industrie gering war. Enge Bindungen zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten, die teils über das Vertragsverhältnis hinausgehen, manifestieren sich im Handwerk nicht in gleicher Weise als einseitige Abhängigkeiten zulasten der Beschäftigten wie in Subunternehmen der Industrie. Ob es die Handwerksausnahme gebraucht hätte, ist unsicher. Fremdpersonal wurde im Handwerk schon vor der Novellierung kaum beschäftigt. Allerdings profitieren Handwerksbetriebe auch von der Ausnahme von der Pflicht zur systematischen Aufzeichnung von Arbeitszeiten. Die Handwerksausnahme stößt auf Akzeptanz und sie erzeugte keine weiteren Anwendungsprobleme. Die Beschränkung der Ausnahmeregelung für das Handwerk auf Betriebe mit maximal 49 Personen exklusive Verkauf und Auszubildende kann helfen, die Umgehung des Verbots von Fremdbeschäftigung zu vermeiden, denn andernfalls hätten Industrieunternehmen versucht sein können, sich als Handwerksunternehmen zu deklarieren. Eine Eintragung in die Handwerksrolle besitzt ein Teil der Industrieunternehmen noch aufgrund seiner Unternehmensgeschichte und seiner Entwicklung aus dem Handwerk heraus. Ob der genaue Wert von 49 Personen für die Abgrenzung zur Industrie optimal ist, ist strittig. Die Empirie liefert jedoch keinen eindeutig besser geeigneten Schwellenwert.

Wenige Unternehmen nutzen über die **Ausnahmeregelung in der Verarbeitung Arbeitnehmerüberlassung**. Wo sie genutzt wird, ist die Quote von acht Prozent bzw. 100 VZÄ meist ausreichend. Die qualitativen Ergebnisse sprechen dafür, dass Bedarf an Leiharbeit bestehen kann, insbesondere bei kleineren industriellen Verarbeitungsunternehmen, die sich mit den Herausforderungen von saisonal bedingten Produktionsspitzen konfrontiert sehen. Auch wenn



Fleischwaren insgesamt über das Jahr annähernd gleich verteilt konsumiert werden, gilt das nicht immer bezogen auf bestimmte Produkte, auf die ein Unternehmen spezialisiert sein kann und für die es im Wettbewerb Absatz findet. Die Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung auf die Arbeitsbedingungen der in solchen Vertragsverhältnissen Beschäftigten vor der Novellierung können weniger deutlich bewertet werden als die der Werkverträge. Einerseits beobachteten Aufsichtspersonal der BGN und andere Stakeholder, dass sich der Arbeitsschutz grundsätzlich auch bei Leiharbeit gut sichern ließ, falls das Stammunternehmen hierauf Wert legte. Andererseits waren in der Praxis die Grenzen zwischen Leiharbeit und Werkverträgen fließend. Hätte die Novellierung nur Werkverträge verboten, ohne Arbeitnehmerüberlassung einzuschränken, hätte das Risiko bestanden, dass Subunternehmen aus Werkverträgen zur Arbeitnehmerüberlassung gewechselt hätten und vielfältige Missstände beibehalten worden wären. Hiergegen sind die im novellierten GSA Fleisch vorgegebenen quantitativen und qualitativen Einschränkungen für die Arbeitnehmerüberlassung und die Bindung an einen darauf bezogenen Tarifvertrag ein hinreichender Schutz. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Evaluation, die Ausnahme zur Leiharbeit in der Fleischverarbeitung zu entfristen. Die empirischen Ergebnisse zeigen keinen Anpassungsbedarf an. Die Regelungen zur Quote, Einsatzdauer und zu Tarifverträgen sowie zur Meldung und Kontrolle sollten beibehalten werden.

## Literaturverzeichnis

- Andorfer, C., und T. Tsankova-Herrtwich, 2021. „Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz: Verstoß gegen Europarecht?“ *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 2021*, 139–43.
- afz, 2011/4. „Großes Wachstum birgt große Risiken“. [https://www.afz.net/fileadmin/downloads/AFZX004XFrischeForumFleisch\\_2011.pdf](https://www.afz.net/fileadmin/downloads/AFZX004XFrischeForumFleisch_2011.pdf).
- Balsler, M., 2020. „Die Kirche muss mehr Profil zeigen‘; Emmerichs ehemaliger Stadtpfarrer fordert stärkere Haltung der Kirche in Sachen Leiharbeiter“. *Rheinische Post*, 03.06.2020.
- Bayerischer Handwerkstag, 2020. „Bayerisches Handwerk zum Arbeitsschutzkontrollgesetz“. <https://www.hwk-muenchen.de/artikel/bayerisches-handwerk-zum-arbeitsschutzkontrollgesetz-74,0,10072.html>.
- Bayreuther, F., 2020. „Verbot von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft“. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2020*, 773–76.
- Beck, M., L. Baumgärtner, K., V. Bürk, und M. Redecker, 2020. „Einführung des EU-Unternehmensbegriffs: Konzept und Umsetzung“. *WISTA* (3): 35–49.
- Becker, M., 2020. „Das Schweinesystem“. *Der Spiegel*, 08.12.2020.
- Birke, P., 2020. „Coesfeld und die Folgen: Arbeit und Migration in der Pandemie“. *Sozial.Geschichte Online* 27: 137–54.
- Birke, P., 2021. „Die Fleischindustrie in der Coronakrise: Eine Studie zu Migration, Arbeit und multipler Prekarität“. *Sozial.Geschichte Online* 29: 41–87.
- Birke, P., und F. Bluhm, 2020. „Migrant Labour and Workers’ Struggles: The German Meatpacking Industry as Contested Terrain“. *Global Labour Journal* 11 (1), 34–51.
- Birner, K., und S. Dietl, 2021. *Die modernen Wanderarbeiter\*innen. Arbeitsmigrant\*innen im Kampf um ihre Rechte*. Münster: Unrast.
- Bluhm, F. P., Birke, und T. Stieber, 2021. „Hinter den Kulissen des Erfolgs. Eine qualitative Untersuchung zu Ausbildung und Erwerbsarbeit von Geflüchteten“. Working Paper. Göttingen: SOFI. [https://sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Working\\_paper/SOFI\\_WP\\_Bluhm\\_Birke\\_Stieber\\_Hinter\\_den\\_Kulissen\\_des\\_Erfolgs.pdf](https://sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Working_paper/SOFI_WP_Bluhm_Birke_Stieber_Hinter_den_Kulissen_des_Erfolgs.pdf).
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021a. „Fragen und Antworten zum Anwendungsbereich des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch)“. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsschutz/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-Arbeitsschutzkontrollgesetz/faq-arbeitsschutzkontrollgesetz.html#doc0c2e5101-01ef-4eab-b8ca-42e05e6bd682bodyText6>.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021b. „Tätigkeitsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die 98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021. Zugewanderte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf dem deutschen Arbeitsmarkt“. Berlin: BMAS. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2021/taetigkeitsbericht-unionsbuergerinnen-am-deutschen-arbeitsmarkt.pdf?blob=publicationFile&v=2>.
- Boemke, B., F. J. Düwell, S. Greiner, W. Hamann, H.-J. Kalb, M. Kock, A. Mengel, u. a., 2020. „Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft“. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2020*: 1160–66.

- Bosch, G., C. Weinkopf, und F. Hüttenhoff, 2020. „IAQ-Report. Corona Hotspot Fleischindustrie: das Scheitern der Selbstverpflichtung“. Duisburg/Essen: Universität Duisburg Essen. [https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00072659](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00072659).
- BRAK – Bundesrechtsanwaltskammer, 2020. „Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz; BT-Drs. 19/21978), Stellungnahme Nr. 60/2020“. Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK). [https://www.brak.de/fileadmin/05\\_zur\\_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2020/oktober/stellungnahme-der-brak-2020-60.pdf](https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2020/oktober/stellungnahme-der-brak-2020-60.pdf).
- Bundesagentur für Arbeit, 2023. „Kurzarbeit“. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html>.
- Däubler, W., 2020. „Stellungnahme für den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur Vorbereitung auf die Anhörung vom 5. Oktober 2020“. Ausschussdrucksache 19(11)778. <https://www.bundestag.de/resource/blob/796156/df8d1324835cd5a26ea3a3bd479ffd61/19-11-782-data.pdf>.
- Däubler, W., 2021. „Arbeitsschutz schafft neues Arbeitsrecht!?“ *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2021, 86–91.
- Deinert, O., 2020. „Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Arbeitsschutzkontrollgesetzes (BT-Drs. 19/21978) sowie den Anträgen der Abgeordneten Müller-Gemmeke u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/9551) und der Abgeordneten Ferschl u. a. und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 22488)“. Ausschussdrucksache 19(11)778. <https://www.bundestag.de/resource/blob/796156/df8d1324835cd5a26ea3a3bd479ffd61/19-11-782-data.pdf>.
- Deutscher Fleischer-Verband, 2020. „Stellungnahme des DFV zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz, insbesondere zur Abgrenzung von Handwerk und Industrie im Rahmen der Änderung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“. Frankfurt: DFV.
- DGB, 2020a. „Exploitation of seasonal and migrant workers. German Trade Union Confederation’s demands at the European level.“ Berlin: DGB.
- DGB, 2020b. „Hintergrund Fleischwirtschaft. Das Auslagern von Verantwortung ist organisierte Verantwortungslosigkeit.“ Berlin: DGB. <https://www.faire-mobilitaet.de/++co++27365436-d326-11ea-b975-001a4a160123>.
- Dilenge, M., 2020. „Arbeitskontrollgesetz für die Fleischwirtschaft?“ *Der Betrieb*, 2241–2244.
- Düwell, F. J. 2017. „Das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“. *juris Praxisreport Arbeitsrecht* 23/2017.
- Düwell, T., 2020. „Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung – Arbeitsschutzkontrollgesetz: Der falsche Weg zum richtigen Ziel“. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2020.
- EFFAT – European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions, 2020. „EFFAT Report – Covid-19 outbreak in slaughterhouses and meat processing plants – State of affairs and proposals for policy action at EU level“. EFFAT. <https://effat.org/wp-content/uploads/2020/06/EFFAT-Report-Covid-19-outbreaks-in-slaughterhouses-and-meat-packing-plants-State-of-affairs-and-proposals-for-policy-action-at-EU-level.pdf>.
- Erol, S., und T. Schulten, 2020. „Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie: Das Ende der ‚organisierten Verantwortungslosigkeit‘?“ Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-007924](https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007924).

- Esch, A., 2021. „Die Angst ist oft größer als die Not. Die Teamleiter des Arbeitslosenzentrums konzentriert sich seit diesem Jahr auf ausbeuterische Jobs“. *Rheinische Post*, 22. Februar 2021. [https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/ausgebeutete-arbeitnehmer-in-duesseldorf-die-angst-ist-oft-groesser-als-die-not\\_aid-55938345](https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/ausgebeutete-arbeitnehmer-in-duesseldorf-die-angst-ist-oft-groesser-als-die-not_aid-55938345).
- Eurostat, 2023. Konjunkturstatistik (STS). Referenzmetadaten in der Euro-SDMX-Metadatenstruktur (ESMS). [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sts\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sts_esms.htm).
- Faire Mobilität, 2022. „Weitere Beratungsstellen“. <https://www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen/++co++5050bc8e-e5a9-11e2-b08b-00188b4dc422>.
- Faire Mobilität, 2023. „Statistische Gesamtauswertungen 2020, 2021 und 2022“. <https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns>.
- Friedrichsen, J., 2020. „Die Fleischindustrie und Corona – Corona und die gesellschaftlichen Folgen: Schlaglichter aus der WZB-Forschung“. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/corona-und-die-fleischindustrie>.
- Fuchs, P., S. Feldens, und G. Kalvelage, 2020. „Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung“. Köln: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-564-schwarzarbeit-illegale-beschaeftigung-seit-einfuehrung-mindestlohn.pdf? blob=publicationFile&v=2>.
- Garloff, G., und H. Nielebock, 2023. „Verfassungsbeschwerden gegen die Neuregelungen des GSA Fleisch“. *Arbeit und Recht*, 76–78.
- Gläser, J., und G. Laudel, 2004. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Greiner, S, 2020. „Vorbereitende Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 5.10.2020“. Ausschussdrucksache 19(11)778.
- Häfeli, S, 2023. „§§ 1, 3, 4, 5, 6a GSA-Fleisch“. In *Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsschutzrecht, 14. Edition*, herausgegeben von M. Winkelmüller, S. Felz, und M. Hussing.
- Hansen, M. E., 2018. „Future of manufacturing. Meat processing workers: Occupational report“. Dublin: Eurofound.
- Heineck, K., 2020. „Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung verhindern: Branchenspezifische Analyse - Anzeichen erkennen & handeln“. Berlin: Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel & ARBEIT und LEBEN DGB/VHS Berlin-Brandenburg e.V.
- Heinrich-Böll-Stiftung, 2021. „Fleischatlas. Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel.“ Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/de/de/fleischatlas-2021-jugend-klima-ernaehrung>.
- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, 2019. „Wenn's um die Wurst geht: Arbeitsschutz in der Fleischwirtschaft. St. Augustin: Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung“. [https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten\\_4\\_0/ifa\\_branchenbild\\_fleischwirtschaft.pdf](https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/ifa_branchenbild_fleischwirtschaft.pdf).
- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, 2020. „Schlachten und Fleischverarbeitung. Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV“. Sankt Augustin: Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung.
- Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V., 2020. „Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ‚Entwurf eines Gesetzes

- zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)“. Münster: Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V.
- Jakob, J., N. Absenger, M. Hofmann, und DGB, 2020. „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz, Stellungnahme v. 23.07.2020“. <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++e9a3fa84-e779-11ea-9647-525400e5a74a>.
- Kohte, W., 2021. „Integrativer Arbeitsschutz in der Fleischwirtschaft“. *Arbeitsschutz in Recht und Praxis*, 37–41.
- Kossen, P., 2018. „Menschenwürdige Arbeit in der Fleischindustrie sichern“. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 72, 200–203.
- Kothe, W., und C. Rabe-Rosendahl, 2020. „Zerlegung des Arbeitsschutzes in der Fleischindustrie durch Werkverträge – und die Notwendigkeit integrativen Arbeitsschutzes“. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 328–336.
- Kuhlmann, J., und C. Vogeler, 2021. „United against precarious working conditions? Explaining the role of trade unions in improving migrants’ working conditions in the British and German meat-processing industries“. *Journal of Public Policy* 41 (3), 515–31.
- Küppers, A., und U. Nothelle-Wildfeuer, 2018. „Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie – ein Testfall für die soziale Marktwirtschaft“. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 72, 204–7.
- Linsenmaier, W., 2021. „Betriebsverfassungsrechtliche Risiken und Nebenwirkungen des § 6 a GSA Fleisch“. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1315–1319.
- MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019. „Überwachungsaktion. Faire Arbeit in der Fleischindustrie. Abschlussbericht“. Düsseldorf; MAGS. [https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/191220\\_abschlussbericht\\_fleischindustrie\\_druckdatei.pdf](https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/191220_abschlussbericht_fleischindustrie_druckdatei.pdf).
- Mense-Petermann, U., 2018. „Eastern European service contract workers in the German meat industry – A case study in market making of a transnational labour market“. *ZfM-Mitteilungen*, 23–31.
- Mense-Petermann, U., 2020. „Theorizing transnational labour markets: a research heuristic based on the new economic sociology“. *Global Networks* 20 (3), 410–33.
- Möller, T., 2022. „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft – Prüfung des Hauptzollamts dient auch dem Zweck, erst einmal festzustellen, ob es sich um einen Betrieb der Fleischwirtschaft handelt“. *juris Praxisreport Steuerrecht* 20/2022.
- NGG – Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, 2021. „NGG-Pressemitteilung. Mindestens 12,30 Euro pro Stunde für Beschäftigte in deutschen Schlachthöfen und Wurstfabriken“. Hamburg: NGG. <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2021/mindestens-1230-euro-pro-stunde-fuer-beschaefigte-in-deutschen-schlachthoefen-und-wurstfabriken/>.
- Nielebock, H., 2021. „Kontrolle im fleischverarbeitenden Betrieb nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG) und dem Gesetz zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch)“. *juris Praxisreport Arbeitsrecht* 40/2021.
- NMSAGG – Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung 2014, „Erlass zur besseren Unterbringung von Werkvertragnehmerinnen und -nehmern“. Hannover: NMSAGG. [https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/uber\\_uns/presse/presseinformationen/sozialministerium-cornelia-rundt-fertigte-erlass-zur-besseren-unterbringung-von-werkvertragnehmerinnen-und--nehmern--121257.html](https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/uber_uns/presse/presseinformationen/sozialministerium-cornelia-rundt-fertigte-erlass-zur-besseren-unterbringung-von-werkvertragnehmerinnen-und--nehmern--121257.html).
- Plück, M., 2022. „Razzien in sechs Sammelunterkünften“. *Rheinische Post*, 13.02.2022.

- Röhlig, M., 2020. „Antonio, der Schlachthof und das Virus. Wenn Corona auf die Fleischindustrie trifft“. *SpiegelOnline*, 31. Mai 2020. <https://www.spiegel.de/panorama/corona-auf-schlachthof-in-bad-bramstedt-wie-junge-rumaenen-mit-der-quarantaene-umgehen-a-4783e735-557a-49c4-b944-eff8c78d8961>.
- Schipp, J., 2021. „Das neue Arbeitsschutzkontrollgesetz“. *Der Arbeits-Rechts-Berater 2021*, 51–54.
- Schneider, J., und M. Götte. 2020. „Fallstudie zu Deutschland.“ In *Werden Arbeitnehmer in der Agrar- und Lebensmittelindustrie nur in Südeuropa ausgebeutet? Fallstudien zur Migrationsarbeit in Deutschland, den Niederlanden und Schweden*, 4–13. Open Society Foundations.
- Schulte, A., und Á. Wörster, 2020. „Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer in der Fleischindustrie“. Weiden i.d. OPf.: Ostbayerische Technische Hochschule Amberg-Weiden.
- Sepsi, S., 2021. „Umbruch in der Schlachtindustrie?“ *Jacobin*, 25. Juni 2021. <https://jacobin.de/artikel/schlachtindustrie-gesetz-subunternehmen-fleischindustrie-tonnies-westfleisch-vion-faire-mobilitaet-werkvertraege/>.
- Sepsi, S., und A. Szot, 2021. „Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Praxis. Eine erste Bilanz aus der Perspektive von Faire Mobilität“. Berlin: fair DGB.
- Specht, J., und T. Schulten, 2021. „Mindestlohntarifvertrag in der Fleischwirtschaft“. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. <https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohntarifvertrag-in-der-fleischwirtschaft-33525.htm>.
- Statistisches Bundesamt, 2019. „Qualitätsbericht Außenhandel“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2021a. „Qualitätsbericht. Handwerkszählung“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2021b. „Qualitätsbericht. Vierteljährliche Handwerksberichterstattung“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2022a. „Qualitätsbericht Bereichsübergreifende Unternehmensstatistik“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2022b. „Qualitätsbericht Jahresbericht für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Staunton, B., 2021. „Change a long time coming for subcontracted slaughterhouse workers“. HesaMag – Special Report. [https://www.etui.org/sites/default/files/2021-05/HM23\\_Change%20a%20long%20time%20coming%20for%20subcontracted%20slaughterhouse%20workers\\_2021\\_0.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2021-05/HM23_Change%20a%20long%20time%20coming%20for%20subcontracted%20slaughterhouse%20workers_2021_0.pdf).
- Stracke, S., 2019. „Branchenmonitor Schlachten und Fleischverarbeitung“. Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung. <https://www.wilke-maack.de/inhalt/branchenmonitor-schlachten-und-fleischverarbeitung/>.
- Takács, B., 2021. „Potential Limitations of Banning Temporary Employment in the German Meat Industry. The Case of Hungarian Precarious Workers“. Lund: Lund University, Department of Sociology.
- taz 2021. „Bessere Integration von Arbeitsmigranten gefordert“. *taz, die tageszeitung*, 14. Oktober 2021. <https://taz.de/Bessere-Integration-von-Arbeitsmigranten-gefordert/!5804131/>.
- Thüsing, G., 2020. „So kann der Gesetzgeber die Fleischindustrie in ihre Schranken weisen“. *WELT*, 18. Mai 2020. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article208057831/Arbeitsrecht-So-kann-der-Gesetzgeber-die-Fleischindustrie-in-ihre-Schranken-weisen.html>.

- Thüsing, G., 2023. „§§ 1, 2, 4, 6, 6a, 6b, 7 GSA-Fleisch“. In *Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht*, 67. Edition, herausgegeben von C. Rolfs, R. Giesen, M. Meßling, und P. Udsching. München: C.H. Beck.
- Tuengerthal, H., und F. Hennecke, 2020. „Werkverträge in der Fleischwirtschaft – Eine Ehrenrettung.“ In *Schriftenreihe zum Recht der Werkverträge und der Zeitarbeit*. Bd. 2017.
- Uhl, B., S. Sepsi, und J. Specht, 2022. „Willkommen im neuen Fleischindustriezeitalter?! Wie Corona, jahrelanges Engagement vieler und am Ende beherzte Minister die deutsche Fleischindustrie umbauten – eine erste Bilanz“. In *Jahrbuch Gute Arbeit*, 321–35. Frankfurt am Main: BUND Verlag.
- Uhly, A., 2021. „Erläuterungen zum Datensystem Auszubildende (DAZUBI). Auszubildenden-Daten, Berufsmerkmale, Berechnungen des BIBB. Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Erhebung zum 31. Dezember). Berichtsjahr 2020.“ Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dazubi\\_daten.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dazubi_daten.pdf).
- Ulrich, S., 2021. „Diesen Job würde kein Deutscher machen“. *taz, die tageszeitung*, 6. September 2021. <https://taz.de/Ausbeutung-in-der-Fleischindustrie/!5791699/>.
- Wagner, B., und A. Hassel, 2015. „Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland“. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-06198](https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-06198).
- Weinkopf, C., 2018. „Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft“. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 72 (3), 213–16.
- Wenckebach, J. 2020. „Im Dienste des Gesundheitsschutzes“. *Soziale Sicherheit* 2020, 275–77.
- Whittall, M., und R. Trinczek, 2020. „Structural characteristics and industrial relations in the pork value chain: the case of Germany“. In *Meat-up Ffire. Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, herausgegeben von P. Campanella und D. Dazzi, 103–33. Milan: FrancoAngelo.
- Witzel, A., 2000. „Das problemzentrierte Interview“. *Forum Qualitative Sozialforschung* 1 (1). <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519>.
- Würfel, C., 2021. „Der heilige Peter der Schlachthöfe“. *Die ZEIT*, 10.04.2021.
- Zimmer, R., 2022. „Das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes in der Fleischwirtschaft und dessen Anwendungsbereich“. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2022, 4–8.

## Quellen für amtliche Statistiken

- ASV NRW – Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen, 2022. „Sonderauswertung zu Außendiensttätigkeiten der Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen.“ Düsseldorf: Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen.
- Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe, 2022. „Sonderauswertung zur Fleischwirtschaft“. Mannheim: Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe.
- BA – Bundesagentur für Arbeit, 2022. „Beschäftigte und Beschäftigungsverhältnisse nach ausgewählten Wirtschaftszweigen (WZ 2008), ausgewählten Berufen (KldB 2010) und weiteren Merkmalen. Sonderauswertung.“ Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA – Bundesagentur für Arbeit, 2022. Kurzarbeit.  
<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html>
- Eurostat, 2023. „Short-term business statistics (Konjunkturstatistik)“. Brüssel: Eurostat.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/STS\\_INPR\\_A\\_custom\\_6069721/default/able](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/STS_INPR_A_custom_6069721/default/able).
- Bundesinstitut für Berufsbildung, 2022. „Datensystem Auszubildende – Zeitreihen (DAZUBI): Auszubildende als Fleischer am 31.12. nach Geschlecht und Ausbildungsjahr“. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.  
<https://www.bibb.de/dienst/dazubi/de/2235.php?attribute=1&countries%5B%5D=30&occupations%5B%5D=7315&year=20&selection=true&fulltextSelectionSbmt=anzeigen>.
- Generalzolldirektion, 2023. „Sonderauswertungen zur Leiharbeit und zu Prüfungen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren in der Fleischwirtschaft“. Bonn u. a.: Generalzolldirektion.
- Statistisches Bundesamt, 2022d. „Handwerksunternehmen, Tätige Personen, Umsatz. Handwerkszählung. GENESIS-Online-Datenbank-Tabelle: 53111-0001 und 53111-0002.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2022e. „Unternehmen (EU), Tätige Personen, Umsatz und weitere betriebs- und volkswirtschaftliche Kennzahlen. Bereichsübergreifende Unternehmensstatistik. GENESIS-Online-Datenbank Tabelle: 48112-0002“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2023a. „Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland, Jahre, Land, Warenverzeichnis (4-/6-Steller). GENESIS-Online-Datenbank Tabellen: 51000-0009.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2023b. „Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe. GENESIS-Online-Datenbank Tabelle: 42271-0003.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2023c. „Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe, differenziert nach Beschäftigtengrößenklassen. GENESIS-Online-Datenbank Tabelle: 42271-0006.“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2023d. „Sonderauswertungen zur Vierteljährlichen Verdiensterhebung für die Jahre 2013 bis 2021 sowie zur Verdienststrukturerhebung für die Jahre 2018 und 2022“. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2023e. „Beschäftigte und Umsatz in Handwerksunternehmen: Deutschland, Jahre, Handwerksarten, Ausgewählte Gewerbebezüge. Vierteljährliche Handwerksberichterstattung. GENESIS-Online-Datenbank Tabelle: 53211-0003“ Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.



## Anhang 1 Ausführungen zu weiteren Statistiken

**Tabelle 27** Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Konjunkturstatistik

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Statistisches Amt der Europäischen Union (Eurostat)
Grundgesamtheit	Alle Unternehmen
Datenquelle	Nationale statistische Ämter der EU-Mitgliedsstaaten
Ziehungsmethode	Je nach EU-Mitgliedsstaat unterschiedlich
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Daten jahresweise verfügbar</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	Produktionsvolumenindex: Messung von Änderungen bei der Wertschöpfung zu Faktorkosten der Industrie und des Baugewerbes innerhalb eines bestimmten Bezugszeitraums. Das Bezugsjahr bildet hierbei das Jahr 2015.
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Nicht vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Für zahlreiche Länder liegen in der Statistik keine Angaben zum Produktionsvolumenindex vor.</li> <li>Differenziert nach Wirtschaftszweig liegen für alle Länder keine Angaben zum Produktionsvolumenindex für die Zeit nach der Gesetzesnovelle vor.</li> </ul>

Quelle: Eurostat, 2023

**Tabelle 28** Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Berufsbildungsstatistik

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)
Grundgesamtheit	Alle Auszubildenden bzw. Teilnehmenden an Abschlussprüfungen
Datenquelle	Stellen, bei denen Personen als Auszubildende registriert sind, z. B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern
Ziehungsmethode	Vollerhebung
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Daten jahresweise verfügbar</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	Anzahl der Auszubildenden als Fleischerin oder Fleischer im Fleischerhandwerk
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung nicht möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Nicht vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zahl der Auszubildenden ist stichtagsbezogen, sodass sich die Dynamik des Ausbildungsgeschehens nur grob abschätzen lässt</li> <li>Qualität und zeitliche Vergleichbarkeit der gelieferten Daten davon abhängig, inwieweit die für die Ausbildung zuständigen Stellen den Stichtag für die Datenlieferung einhalten</li> </ul>

Quelle: Uhly, 2021

Tabelle 29 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Außenhandelsstatistik

Merkmal der Statistik	Merkmalsbeschreibung
Herausgeber	Statistisches Bundesamt
Grundgesamtheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen, die innergemeinschaftlichen Warenverkehr durchführen, d. h. Waren an einen anderen EU-Mitgliedsstaat exportieren oder aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat importieren</li> <li>Nicht erfasst: Unternehmen, deren innergemeinschaftlicher Warenverkehr im Vorjahr bzw. im laufenden Jahr maximal 500.000 Euro an Warenexporten und 800.000 an Warenimporten beträgt</li> </ul>
Datenquelle	<p>Intrahandelsstatistik (Erfassung des EU-Warenverkehrs):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Unternehmensbefragung</li> </ul> <p>Extrahandelsstatistik (Erfassung des Warenverkehrs mit Drittländern):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Datenerhebung bei der Zollverwaltung</li> </ul>
Ziehungsmethode	Vollerhebung
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Daten jahresweise verfügbar → Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wert der Ein- bzw. Ausfuhr (in Euro): Wert der Ware an der deutschen Außengrenze. Er ergibt sich in der Regel aus dem in Rechnung gestellten Entgelt für eine Ware beim Kauf im Einfuhrgeschäft oder beim Verkauf einer Ware im Ausfuhrgeschäft. Hierbei ist eine Kostenabgrenzung frei deutscher Grenze vorzunehmen.<sup>436</sup> Für Waren, die unentgeltlich geliefert werden, ist als Wert der Preis der Ware, der im Falle eines Kaufgeschäfts unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs vermutlich berechnet worden wäre, anzugeben. Zölle, Steuern oder andere Abgaben sind nicht in diesem Wert enthalten.</li> <li>Der Wert der ein- bzw. ausgeführten Fleischerzeugnisse liegt differenziert nach Tierart und nach Bestimmungsland (dem Land, in dem die Ware ge- oder verbraucht, be- oder verarbeitet werden soll) vor.</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung nach Wirtschaftszweigen nicht möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Nicht vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	Durch die geltende Abschneidegrenze und Antwortausfälle von Unternehmen erfasst die Außenhandelsstatistik nicht den gesamten Umfang des Außenhandels

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2019

<sup>436</sup> Je nachdem, welche Liefermodalitäten das exportierende Unternehmen festlegt, kann die Lieferung einer Ware „frei deutsche Grenze“ erfolgen, d. h. die Warenlieferung erfolgt bis zur deutschen Grenze kostenlos. Der Rechnungspreis für den Verkauf einer Ware, d. h. der Warenwert bleibt daher gleich. Ein Unternehmen kann für die Lieferung einer Ware aber auch Versicherungs- und Beförderungskosten in Rechnung stellen. Der Wert für die Ware erhöht sich dann um diese in Rechnung gestellten Kosten. Erfolgt die Lieferung grenzübergreifend und verursacht einen bestimmten Betrag an Versicherungs- und Beförderungskosten, so sind diese Kosten von dem Wert der Ware abzuziehen.

Tabelle 30 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der bereichsübergreifenden Unternehmensstatistik

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Statistisches Bundesamt
Grundgesamtheit	Alle selbstständigen rechtlichen Einheiten mit Sitz in Deutschland der nicht finanziellen gewerblichen Wirtschaft (konkret: Verarbeitendes Gewerbe, Produzierendes Gewerbe, Handel und Gastgewerbe, ausgewählte Dienstleistungsbereiche u. a. ohne Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen)
Datenquelle	Verschiedene Primärstatistiken <sup>437</sup>
Ziehungsmethode	Je nach Primärstatistik unterschiedlich
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise verfügbar</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle nicht möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsatz</li> <li>• Personalaufwendungen: Gesamtentgelte (Geld- oder Sachleistungen) für Arbeitnehmer*innen inkl. einbehaltene Steuern, Arbeitnehmer*innenbeiträge zur Sozialversicherung, obligatorische und freiwillige Sozialabgaben des Arbeitgebers, Gratifikation, Prämien, Sonderzahlungen sowie Zahlungen bzgl. bspw. Kündigung, Unterkunft oder Transport. Zahlungen für Leiharbeiter*innen nicht enthalten</li> <li>• Finanzielle Aufwendungen für Leiharbeiter*innen: Zahlungen an Zeitarbeitsunternehmen und ähnliche Organisationen, die Arbeitnehmer*innen für begrenzte Zeiträume zur Ergänzung oder vorübergehenden Ersetzung der Arbeitskräfte des Auftraggebers überlassen, sofern es sich bei den überlassenen Personen um Arbeitnehmer*innen der Zeitarbeitsdienststelle handelt</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Nicht vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Ergebnisse für die Zeit nach der Novelle im Evaluationszeitraum verfügbar</li> <li>• Die finanziellen Aufwendungen zur Leiharbeit differenzieren nicht danach, in welchem Bereich der Unternehmen die Leiharbeiter*innen eingesetzt wurden.</li> <li>• Angaben zum Umfang der Leiharbeit (in Köpfen oder VZÄ) in der Fleischwirtschaft beinhaltet die bereichsübergreifende Unternehmensstatistik nicht. Auf Basis der Aufwendungen ist es auch nicht möglich, die Zahl der Leiharbeiter*innen zu ermitteln.</li> <li>• Für das Jahr 2020 sind Ergebnisse zu finanziellen Aufwendungen für die Leiharbeit neben dem übergeordneten Wirtschaftszweig nur für die Teilbranche Fleischverarbeitung verfügbar. Für die anderen Wirtschaftszweige sind die statistischen Angaben aus Gründen der statistischen Geheimhaltung gesperrt.</li> </ul>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022a

<sup>437</sup> Für eine Übersicht der für die bereichsübergreifenden Unternehmensstatistik relevanten Primärstatistiken siehe Beck et al., 2020.

Tabelle 31 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der vierteljährlichen Handwerksberichtserstattung

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Statistisches Bundesamt
Grundgesamtheit	Alle selbstständigen zulassungspflichtigen und zulassungsfreien Handwerksunternehmen, deren Inhaberinnen und Inhaber in die Handwerksrolle bzw. in das Verzeichnis der Gewerbe, die als zulassungsfreie Handwerke betrieben werden können, eingetragen sind.
Datenquelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit</li> <li>• Umsatzsteuer-Voranmeldungen bei den Finanzverwaltungen</li> </ul>
Ziehungsmethode	Vollerhebung
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise verfügbar</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle nicht möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Messzahlen und Veränderungsraten zu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschäftigten</li> <li>- Umsatz</li> </ul> </li> <li>• Das Referenzjahr für die Messzahlen bildet das Jahr 2020</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung nicht möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Nicht vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absolutangaben zur Höhe des Umsatzes und zur Anzahl der Beschäftigten liegen nicht vor</li> <li>• Die Definition von Handwerk in der Handwerkszählung entspricht nicht der Definition des novellierten GSA Fleisch.</li> <li>• Keine Zählung von unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen, Werkvertrags- und Leiharbeiter*innen</li> <li>• Keine Differenzierung der Beschäftigten dahingehend, ob sie im Produktionsbereich oder außerhalb dessen (z. B. im Verkauf) tätig sind</li> <li>• Keine Ergebnisse für die Zeit vor der Novelle verfügbar</li> </ul>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2021b

Tabelle 32 Steckbrief zu methodischen Merkmalen der Sonderauswertungen der Generalzolldirektion

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Generalzolldirektion
Grundgesamtheit	<p><i>Sonderauswertung zur Leiharbeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Unternehmen im Wirtschaftszweig Schlachten und Fleischverarbeitung, die im Vorfeld für die Leiharbeit im Bereich der Fleischverarbeitung einen Tarifvertrag abschlossen und im Rahmen der im novellierten GSA Fleisch verankerten Leiharbeitsausnahme Leiharbeiter*innen anzeigten</li> </ul> <p><i>Sonderauswertung zu Prüfungen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren in der Fleischwirtschaft</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Unternehmen der Fleischwirtschaft</li> </ul>
Datenquelle	Aggregierte Daten der Hauptzollämter
Ziehungsmethode	<p><i>Sonderauswertung zur Leiharbeit: Vollerhebung</i></p> <p><i>Sonderauswertung zu Prüfungen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren in der Fleischwirtschaft: Vollerhebung</i></p>
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>Daten jahresweise verfügbar, außer für die Zahl der Ent- und Verleiher, die die Leiharbeitsausnahme genutzt haben</li> <li>➔ Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle partiell möglich: <ul style="list-style-type: none"> <li>Prüfungen in der Fleischwirtschaft nach § 2 SchwarzArbG</li> <li>Eingeleitete Ermittlungsverfahren in der Fleischwirtschaft, differenziert nach Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren</li> </ul> </li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	<p><i>Sonderauswertung zur Leiharbeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anzahl der in Erstanzeigen erfassten Leiharbeiter*innen</li> <li>Anzahl der Entleiher, die die Leiharbeitsausnahme genutzt haben</li> <li>Anzahl der Verleiher, die die Leiharbeitsausnahme genutzt haben</li> </ul> <p><i>Sonderauswertung zu Prüfungen und eingeleiteten Ermittlungsverfahren in der Fleischwirtschaft</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anzahl der Prüfungen in der Fleischwirtschaft nach § 2 SchwarzArbG</li> <li>Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren in der Fleischwirtschaft, differenziert nach <ul style="list-style-type: none"> <li>Strafverfahren</li> <li>Ordnungswidrigkeitsverfahren; ab 2021 differenziert nach Tatbeständen, ausgehend vom novellierten GSA Fleisch sowie sonstige Tatbestände</li> </ul> </li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung nicht möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Nicht vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monatsangaben in Erstanzeigen können nicht mit dem ersten Verleihmonat der Leiharbeiter*innen gleichgesetzt werden.</li> <li>Nicht alle in Erstanzeigen gemeldeten Leiharbeiter*innen werden tatsächlich eingesetzt.</li> <li>Vergleiche zum Umfang des Einsatzes von Leiharbeit zum Zeitraum vor der Gesetzesnovelle sind nicht möglich.</li> <li>Einsatz von Leiharbeit im Handwerk nicht quantifizierbar</li> <li>Der Umfang von genutzter Leiharbeit liegt nicht differenziert nach Beschäftigtengrößenklassen vor, daher ist keine Differenzierung möglich, ob unterschiedlich große Unternehmen der Fleischverarbeitung unterschiedlich stark auf Leiharbeit zurückgreifen.</li> <li>Ein Vergleich der Anzahl an Ermittlungsverfahren zwischen den Teilbranchen ist nicht möglich.</li> <li>Ermittlungsverfahren können nicht danach differenziert werden, ob ihnen eine zufällige – was für ein repräsentatives Bild zur Fleischwirtschaft relevant wäre – oder anlassbezogene Prüfung vorausgeht.</li> </ul>

**Tabelle 33** Steckbrief zu methodischen Merkmalen der erfassten Daten der Außendiensttätigkeiten der Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen

<b>Merkmal der Statistik</b>	<b>Merkmalsbeschreibung</b>
Herausgeber	Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen
Grundgesamtheit	Alle in Nordrhein-Westfalen angesiedelten Betriebsstätten
Datenquelle	Datenerhebungen der Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen im Rahmen anlassbezogener Betriebsinspektionen
Ziehungsmethode	Stichprobe
Zeitraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daten jahresweise verfügbar</li> <li>• Die Evaluation fokussierte auf den Vergleich der Jahre 2019 bis 2021  → Vergleiche für die Zeit vor und nach der Novelle möglich</li> </ul>
Für die Evaluation relevante Informationen	Anzahl an: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tätigkeiten im Außendienst, auch differenziert nach Rechtsgebiet</li> <li>• festgestellten Mängeln, auch differenziert nach Rechtsgebiet</li> <li>• kontrollierten Betriebsstätten</li> <li>• kontrollierten Rechtsgebieten</li> </ul>
Differenzierung nach Wirtschaftszweig (WZ 2008)	Differenzierung möglich
Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen	Vorhanden
Angaben zu Unternehmen im Handwerk	Nicht vorhanden
Methodische Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch anlassbezogene Betriebsinspektionen handelt es sich nicht um eine Zufallsstichprobe; eine Verallgemeinerung der Ergebnisse ist somit nicht möglich.</li> <li>• Die erfassten Mängel werden allein nach Rechtsgebiet differenziert, wodurch bspw. keine Rückschlüsse darauf möglich sind, worin ein festgestellter Mangel konkret besteht.</li> <li>• Der Umfang der Mängel (z. B. inwieweit er gravierend ist oder wie viele Beschäftigte davon betroffen waren) lässt sich nicht abbilden.</li> </ul>

## Anhang 2 Verworfenе Abschätzungen zum Umfang der Arbeitnehmerüberlassung

In Kapitel 4.2.3 wurde dargelegt, dass sich der Umfang der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft vor der Novellierung des GSA Fleisch nicht mehr belastbar abschätzen lässt. Zur Untermauerung dieser Aussage werden in diesem Anhang zwei Datenquellen hierzu dargestellt.

### 1. Abschätzung der Leiharbeit über die bereichsübergreifende Unternehmensstatistik

Die bereichsübergreifende Unternehmensstatistik gibt unter anderem an, wie viel Personalaufwendungen für Stammbeschäftigte und Leiharbeit pro Jahr getätigt worden sind. Im Jahr 2019 belaufen sich die Personalaufwendungen im Wirtschaftszweig „Schlachten und Fleischverarbeitung“ für Festangestellte auf rund 6,14 Milliarden Euro. Für Leiharbeit zahlte die Fleischwirtschaft rund 890 Millionen Euro. Anhand einiger Interviews mit Leiharbeitsunternehmen werden die Einnahmen eines Leiharbeitsunternehmens in Relation zum gezahlten Bruttolohn eines Leiharbeitnehmers/einer Leiharbeiterin mit einem Faktor zwischen 1,76 und 1,9 berechnet.<sup>438</sup> Entsprechend diesen Faktoren würden somit die Abgaben an Leiharbeiter\*innen für 2019 zwischen 7,1 und 7,6 Prozent der Gesamtpersonalaufwendungen betragen (eigene Berechnungen auf der Basis von Tabelle 34).<sup>439</sup> Dieser Wert weicht deutlich nach oben von den Einschätzungen der Branchenexpertinnen und -experten sowie von den Betriebsfallstudien der Evaluation ab. Sofern dort überhaupt Leiharbeit eingesetzt wurde – was insgesamt nur bei 20 der untersuchten Betriebe der Fall war bzw. bei 18 von 30 Industriebetrieben – betrug deren Anteil typischerweise zwischen drei bis fünf Prozent der Belegschaft.<sup>440</sup> Lediglich in drei Betrieben wurden höhere Zahlen für Leiharbeit genannt: Das Verhältnis von Leiharbeiter\*innen zu Stammbeschäftigten lag dort zwischen 1:4 bis 2:5. Die Möglichkeit, dass die bereichsübergreifende Unternehmensstatistik einen zu hohen Wert für die Arbeitnehmerüberlassung liefert, sollte also ernst genommen werden. Zwei mögliche Erklärungen können herangezogen werden:

- 1) Der prozentuale Anteil an Leiharbeit beruht auf einer Abschätzung, wie hoch die Overheadkosten der Verleiher sind, welche auf Interviews mit nur wenigen Leiharbeitsunternehmen basiert. In dem Maß, wie die Overheadkosten im Branchendurchschnitt höher wären, wäre entsprechend der prozentuale Anteil an Leiharbeit niedriger.
- 2) Nicht ausgeschlossen werden sollte, dass bei den Angaben zu den Aufwendungen für Leiharbeit seitens der Unternehmen teilweise auch Angaben zur Werkvertragsarbeit mit hineinfließen. Die in der Praxis teilweise fließende Grenze zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen könnten hier zu Unschärfen in der statistischen Abgrenzung führen.

---

<sup>438</sup> Ein Faktor von 1,9 bedeutet z. B., dass ein Verleiher, der pro geleisteter Arbeitsstunde vom Entleiher 20,14 Euro erhält, hiervon 10,60 Euro an den Leiharbeiter oder die Leiharbeiterin weitergibt.

Im Rahmen der Stakeholderinterviews mit Leiharbeitsunternehmen war der angegebene Faktor eines Unternehmens umso niedriger, je höher der relative Anteil an in die Fleischwirtschaft entliehenem Personal war. Ein Geschäftsführer, der vor der Gesetzesnovelle fast ausschließlich in die Fleischbranche verliehen hatte, erläuterte in diesem Kontext, dass die Stundenverrechnungssätze innerhalb der Fleischindustrie recht gering seien, sodass es nur möglich war, „über Masse“ wirtschaften zu können.

<sup>439</sup> Gesamtpersonalaufwendungen = Aufwendungen Stammbeschäftigte + Aufwendungen Leiharbeit.

<sup>440</sup> Als Belegschaft wird hier die Zahl der Stammbeschäftigten plus die Zahl der Leiharbeiter\*innen gesehen. Werkvertragsarbeiter\*innen wurden nicht addiert.

Tabelle 34 Berechneter Anteil an Leiharbeit anhand der bereichsübergreifenden Unternehmensstatistik

(Teil-)Branche	Personalaufwendungen (in Mill. Euro)	Aufwendungen für Leiharbeit (in Mill. Euro)
Schlachten und Fleischverarbeitung	6.139,00	890,00
Schlachten (ohne Schlachten von Geflügel)	1.255,00	184,00
Schlachten von Geflügel	326,00	105,00
Fleischverarbeitung	4.558,00	602,00

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2022e

## 2. Abschätzung der Leiharbeit über die BA-Beschäftigtenstatistik

Auch über die BA-Beschäftigtenstatistik kann sich der Zahl der Leiharbeitnehmer\*innen in der Fleischwirtschaft nur angenähert werden. Hierbei wird in den Blick genommen, wie viele Personen, die in dem Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung beschäftigt waren, der Tätigkeit „Lebensmittelherstellung und -verarbeitung“ nachgegangen sind (vgl. Tabelle 35). Bei dem stichtagsbezogenen Wert von rund 25.000 Personen vor der Novellierung des GSA Fleisch ist aber zu berücksichtigen, dass auch die Verleihung in anderen Lebensmittelbranchen wie z. B. Getränke oder Backwaren mit hinzuzählt. Er stellt somit eine Obergrenze für die Fleischwirtschaft dar.

Tabelle 35 Bestand an Leiharbeitnehmer\*innen mit ausgeübter Tätigkeit der Lebensmittel-/Genussmittelherstellung für die Jahre 2019 bis 2021

Jahr	Stichtag 30.6.	Stichtag 31.12	Mittelwert
2019	27.989	25.901	26.945
2020	23.974	23.025	23.500
2021	17.739	17.215	17.477

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe – Deutschland und Länder (Monatszahlen, Jahreszahlen und Zeitreihen), Tabellenblatt 1.2.1

Dass sich zwischen den Jahren 2019 und 2021 die Zahl der Leiharbeitnehmer\*innen um rund 10.000 Personen reduzierte, kann ein Hinweis darauf sein, dass auch vorher in der Fleischwirtschaft nicht mehr Arbeitnehmerüberlassung praktiziert wurde (zzgl. der über die Ausnahmeregelung auch noch nach der Novellierung praktizierten Arbeitnehmerüberlassung, vgl. Kapitel 8). Auch diese Differenz wird von Rückgängen in der Arbeitnehmerüberlassung in anderen Lebensmittelbranchen – z. B. pandemiebedingt – überlagert. Dies spricht dafür, dass Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft deutlich unter diesem Wert lag.





Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.