

Şerife Erol, Anneliese Kärcher, Thorsten Schulten, Manfred Walser

Direktanstellung von Beschäftigten – Entwicklungen in der Fleischindustrie nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG) und Lehren für andere Branchen

Thesen aus sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht

Berlin, 26.3./27.3.2025

Diese Thesen fassen die Ergebnisse des interdisziplinären Forschungsprojekts über die „Neuordnung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen am Beispiel der Fleischindustrie“ zusammen, dass vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in Kooperation mit dem Hugo Sinzheimer Institut (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt des Projekts stand die Entwicklung der Fleischindustrie nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG). Hierbei wurde die Umsetzung des ASKG in insgesamt 14 Betrieben aus unterschiedlichen Bereichen der Fleischindustrie im Hinblick auf die Veränderungen in den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen untersucht. Zudem wurden die Wechselwirkungen zwischen gesetzlichen Regulierungen und den industriellen Beziehungen in der Branche analysiert. Die Studie basiert auf einer Vielzahl von Betriebsfallstudien sowie auf einer interdisziplinär ausgerichteten rechtswissenschaftlichen Analyse des ASKG, die die gewonnenen empirischen Erkenntnisse aufgreift. Bei der rechtswissenschaftlichen Analyse ging es vor allem darum, die europa- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit des ASKG zu untersuchen. Durch das interdisziplinär aufgestellte Studiendesign wurden die Entwicklungen in der Branche seit dem ASKG hinsichtlich der grundlegenden Frage untersucht, ob es in Deutschland gelingen kann, eine Branche, die bislang weitgehend auf prekären Beschäftigungsverhältnissen und hoch fragmentierten Arbeitsbeziehungen beruhte, neu zu ordnen. Zudem wurde geprüft, ob die dabei gewonnenen Erkenntnisse auch auf andere Branchen, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen, übertragbar sind.

A. Verbot von Werkverträgen in der Fleischindustrie – Erfahrungen mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG)

Klare Verantwortlichkeiten in den Betrieben

Als Ergebnis ist zunächst festzuhalten, dass durch das ASKG die „organisierte Verantwortungslosigkeit“ in der Fleischindustrie beendet wurde. Durch das gesetzliche Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit ist es gelungen, wieder klare Verantwortlichkeiten in den Betrieben zu etablieren und dadurch die Voraussetzung zu schaffen, elementare gesetzliche Arbeitsstandards durchzusetzen. Durch das Direktanstellungsgebot wurde mehr Transparenz in der Branche geschaffen, was die Kontrolle der Rechtsdurchsetzung erheblich erleichtert hat. Die Kontrollbehörden können nun die Einhaltung der Gesetze deutlich effektiver überwachen.

Arbeits- und Gesundheitsschutz

Durch die Direktanstellung wurden die bestehenden Regeln zum Arbeits- und Gesundheitsschutz auch auf die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten übertragen, für die sich damit die Arbeitssituation deutlich verbessert. Der zuvor willkürliche Umgang mit Arbeitsunfällen, der in der Branche weit verbreitet war, wurde so erheblich eingeschränkt.

Wohnungs- und Lebensverhältnisse

Ein weiteres beabsichtigtes Ziel des ASKG war es, bessere Lebens- und Wohnbedingungen für die zahlreichen Arbeitsmigrant*innen sicherzustellen, die eine Werkswohnung benötigen. Mittlerweile sind deutliche Verbesserungen bei den Wohnungen und Lebensumständen der Beschäftigten festzustellen. Allerdings lässt sich dies vorwiegend nur bei den Großbetrieben beobachten.

Arbeitsbedingungen nach dem ASKG

Die Löhne wurden insgesamt angehoben. Zugleich arbeitet ein Großteil der Beschäftigten nach wie vor im Niedriglohnsektor und erhält vor allem in den nicht tarifgebundenen Unternehmen oft nicht viel mehr als den gesetzlichen Mindestlohn. Bei den Arbeitszeiten hat die Verpflichtung zur elektronischen Erfassung dazu geführt, dass exzessive Überstunden nun nicht mehr möglich sind. Durch die elektronische Erfassung der Arbeitszeiten wird nun die Einhaltung des Mindestlohns weitgehend gewährleistet. Allerdings ist es bisher noch nicht gelungen, einheitliche Vertragsbedingungen für alle Beschäftigten zu schaffen. In vielen Fällen arbeiten die neu eingestellten Arbeitnehmer*innen nicht zu den gleichen Bedingungen wie Altbeschäftigte. Insgesamt sind einheitliche Arbeitsbedingungen nach dem Prinzip „gleiche Arbeit, gleiche Bedingungen“ eine wichtige Voraussetzung, um die dauerhafte Integration der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten zu gewährleisten.

Fragmentierte Tariflandschaft

Der nach wie vor bestehende Charakter der Fleischindustrie als einer ausgeprägten Niedriglohnbranche hängt vor allem auch mit der sehr fragmentierten Tarifvertragsstruktur und der insgesamt sehr niedrigen Tarifbindung in der Branche zusammen. Das ASKG hat an dieser

grundsätzlichen Situation nichts verändert. Zur Sicherung gleicher Arbeitsbedingungen wäre darüber hinaus der Abschluss von Manteltarifverträgen auf Betriebs- oder sogar Branchenebene das geeignetste Instrument.

B. Rechtskonformität des ASKG mit Modellcharakter für andere Branchen?

Das Direktanstellungsgebot in der Fleischindustrie ist verfassungsrechtlich zulässig.

Es ist dazu geeignet, klare Verantwortlichkeiten zu schaffen und bildet die Grundlage für effektive Rechtswahrnehmung und -durchsetzung und somit für den sozialen Schutz der Arbeitnehmer*innen. Es ist zudem erforderlich, denn mildere Mittel, welche die gleiche Wirksamkeit entfalten und weniger einschneidend sind, bestehen nicht. Insbesondere eine Verschärfung des Arbeitsrechts setzt nicht am Auslöser der prekären Bedingungen – der Intransparenz und den abgeschobenen Verantwortlichkeiten der Auftraggeber, die die Arbeitsorganisation dennoch stark beeinflussen – an.

Das Direktanstellungsgebot in der Fleischindustrie ist unionsrechtlich zulässig.

Aus denselben Überlegungen ist das Direktanstellungsgebot auch unionsrechtlich zulässig. Außerdem sind die Vorgaben nicht diskriminierend und sie werden kohärent angewandt. Ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Kartellverbot liegt nicht vor. Vielmehr schafft das Direktanstellungsgebot Wettbewerbsgleichheit.

Eine Übertragung des Direktanstellungsgebots auf weitere Branchen wäre unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll und zulässig.

Bei einer Übertragung sollten folgende Gesichtspunkte einer wertenden Gesamtbetrachtung unterzogen werden:

- In der Branche wird die Leistungserbringung im Kernbereich der Tätigkeit in wesentlichen Teilen durch Fremdpersonal erbracht.
- Dieser Fremdpersonaleinsatz führt zu Intransparenz und unklaren Verantwortlichkeiten, z. B. weil die Struktur und Art der Leistungserbringung weitgehend von den auftraggebenden Unternehmen vorgegeben wird oder weil das Nebeneinander unterschiedlicher Beschäftigungsformen eine Zuordnung erheblich erschwert.
- Es besteht eine hohe Vulnerabilität eines großen Teils der Beschäftigten, z. B. aufgrund ihres Aufenthaltsstatus, ihres Ausbildungsniveaus, ihrer Sprachkenntnisse etc.
- In der Branche finden illegale Beschäftigung und Verstöße gegen zwingende Mindestarbeitsbedingungen in erheblichem Ausmaß statt.
- Die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen in der Branche ist nicht ausreichend sicherzustellen, z. B. aufgrund der erwähnten Intransparenz infolge eines extensiven Fremdpersonaleinsatzes.
- Den Missständen kann aufgrund der strukturellen Voraussetzungen der Branche auch mit kollektivarbeitsrechtlichen Instrumenten nicht ausreichend begegnet werden.

- Es stehen keine milderen ähnlich wirksamen Durchsetzungsinstrumente zur Verfügung.
- Die Branche oder Teilbranche lässt sich rechtssicher abgrenzen.

C. Zusammenfassung

Die Entwicklung der Fleischindustrie seit Einführung des ASKG zeigt insgesamt ein sehr gemischtes Bild: Auf der einen Seite haben die gesetzlichen Maßnahmen zum Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit sowie der Kontrolle der Arbeitsbedingungen zu spürbaren Verbesserungen für die Beschäftigten geführt. Das ASKG hat sich auch insofern als ein „Game Changer“ erwiesen, als dass nun mehr klare Verantwortlichkeiten für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten definiert sind. Auch für die betriebliche Interessenvertretung haben sich hierbei die Bedingungen erst einmal grundlegend verbessert, auch wenn die zusätzlich gewonnenen Ressourcen der Betriebsräte mit einer erheblichen Ausweitung ihres Aufgabenspektrums einhergehen.

Nicht gelungen ist hingegen eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die über gesetzliche Mindeststandards hinausgeht. Nach wie vor ist die Fleischindustrie eine ausgeprägte Niedriglohnbranche: Sie kann nur deshalb ihr aktuelles Geschäftsmodell verfolgen, weil sie unter Ausnutzung des in Europa bestehenden Lohngefälles vor allem Arbeitsmigrant*innen aus Osteuropa beschäftigt. Eine grundlegende Verbesserung von Löhnen und Arbeitsbedingungen über gesetzliche Mindeststandards hinaus ist nur im Rahmen von Tarifverträgen möglich. Hierzu müssten einerseits die Gewerkschaften ihre Organisationsmacht erhöhen. Zugleich haben aber gerade auch die Erfahrungen mit dem ASKG gezeigt, dass Veränderungen in der Branche nur dann möglich sind, wenn ein entsprechender öffentlicher Druck durch Politik und Gesellschaft besteht.

Zum Weiterlesen:

Şerife Erol und Thorsten Schulten

Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz, WSI Study, Nr. 41, Düsseldorf 2025

Anneliese Kärcher und Manfred Walser

Durchsetzung von Arbeitsrecht – das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell? Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots, HSI-Schriftenreihe Bd. 54, Frankfurt a. M. 2025