

STUDY

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 41 · März 2025 · Hans-Böckler-Stiftung

NEUE ARBEITSWELT IN DER FLEISCHINDUSTRIE?

Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz

Şerife Erol, Thorsten Schulten

ZUSAMMENFASSUNG

Die Fleischindustrie stand lange wegen prekärer Arbeitsbedingungen in der Kritik. Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz von 2021 wurden Werkverträge und Leiharbeit verboten, um Beschäftigte besser zu schützen. Doch wie hat sich die Situation seitdem entwickelt? Unsere Untersuchung analysiert die Auswirkungen des Gesetzes auf Arbeits-, Beschäftigungs- und Partizipationsbedingungen sowie -beziehungen – von Verbesserungen bis zu neuen Herausforderungen. Hat die Reform ihr Ziel erreicht oder sind neue Probleme entstanden? Die Untersuchung gibt Einblicke in eine Branche im Wandel und zieht eine Zwischenbilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz.

Inhalt

1 Einleitung	3
2 Methodisches Vorgehen	5
3 Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie: Vom Reformstau zum Arbeitsschutzkontrollgesetz	9
3.1 Vor dem ASKG: Vergebliche Ansätze zur Regulierung	9
3.2 Das Arbeitsschutzkontrollgesetz: Ein Paradigmenwechsel?	14
4 Strukturwandel in der deutschen Fleischindustrie	17
4.1 Betriebslandschaft und Marktstrukturen	17
4.2 Ökonomische Folgen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes – viel Rauch um Nix?	20
5 Beschäftigung im Umbruch	24
5.1 Direktanstellung als neue Norm? Umsetzung und Hürden	24
5.2 „Alter Wein in neuen Schläuchen“ – Die neue Rolle der Subunternehmen	28
5.3 Weniger atypische Beschäftigung – Ein nachhaltiger Trend?	32
5.4 Wer arbeitet heute in der Fleischindustrie? Geschlechterverteilung und Nationalitäten	41
6 Arbeitsrealität nach dem ASKG	44
6.1 Löhne: Nach wie vor eine Niedriglohnbranche	44
6.2 Arbeitszeiten zwischen Entlastung und Intensivierung	47
6.3 Leben und Wohnen: Hat sich die Lage verbessert?	51
6.4 Gesundheit am Arbeitsplatz: Fortschritt oder Stillstand?	53
6.5 Fluktuation: Bleiben die Beschäftigten länger?	58
7 Betriebsräte und Mitbestimmung: Neue Chancen?	61
7.1 Wie verändern sich Betriebsratsgremien?	61
7.2 Mitbestimmung unter neuen Bedingungen	64
8 Tarifpolitik zwischen Krise und Aufbruch	67
8.1 Erosion der Flächentarifverträge	67
8.2 Fragmentierte Tariflandschaft mit wenigen Haistarifverträgen	68
8.3 Renaissance branchenweiter Tarifverhandlungen nach dem ASKG?	71
9 Arbeitsschutzkontrollen: Mehr Druck, mehr Wirkung?	74
10 Fazit – Wo steht die Fleischindustrie heute?	80
Literatur	86

1 Einleitung¹

Mit der Verabschiedung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes (ASKG) im Dezember 2020 wurde ein Bündel neuer Regelungen beschlossen, das eine umfassende gesetzliche Re-Regulierung der Fleischindustrie einleitete. Im Zentrum stand die Änderung des „Gesetzes zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte in der Fleischindustrie“ (GSA Fleisch), das seit 2021 ein Verbot von Werkverträgen sowie zunächst weitreichende Einschränkungen der Leiharbeit bis zum 01.04.2024 vorsah, die inzwischen ebenfalls in den Kernbereichen der Fleischproduktion verboten ist.

Mit dem Direktanstellungsgebot wurde das bisherige Arbeits- und Geschäftsmodell der Branche, das stark auf Werkvertragsbeschäftigte setzte, grundlegend in Frage gestellt. Das ASKG umfasst eine Reihe weiterer wichtiger Maßnahmen, wie die Einführung einer verpflichtenden elektronischen Arbeitszeiterfassung, eine deutliche Erhöhung der Kontrolldichte durch die Landesbehörden sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse von Arbeitsmigrant*innen, die allesamt dazu beitragen sollen, die Arbeits- und Lebensverhältnisse der Beschäftigten in der Fleischindustrie zu verbessern.

Darüber hinaus schafft das ASKG auch neue Rahmenbedingungen für die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung. So gelang es der zuständigen Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) im Frühjahr 2021, erstmals seit Langem wieder branchenweite Tarifverhandlungen aufzunehmen. Im Mai 2021 wurde eine Vereinbarung über einen neuen Branchenmindestlohn abgeschlossen, die allgemeinverbindlich erklärt wurde. Ein weiterer wichtiger Schritt zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie waren die Betriebsratswahlen im Frühjahr 2022, die unter neuen Vorzeichen stattfanden: Erstmals war eine große Anzahl ehemaliger Werkvertragsbeschäftigter wahlberechtigt. Dies verdeutlicht, dass sich die Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie durch das ASKG in einem rasanten Veränderungsprozess befinden, der die Chance für eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsbedingungen und -beziehungen bietet.

Im Rahmen eines dreijährigen Forschungsprojektes des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI) über die „Neuordnung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen am Beispiel der Fleischindustrie“ wurden von Februar 2022 bis Februar 2025 die Entwicklungen in der Fleischindustrie seit Inkrafttreten des ASKG analysiert. Hierzu wurden sowohl die Umsetzung des ASKG in den Betrieben als auch die Veränderungen in den Arbeits-, Beschäftigungs- und Partizipationsbedingungen und -beziehungen untersucht. Zudem wurden die Wechselwirkungen zwischen gesetzlichen Regulierungen und den industriellen Beziehungen analysiert. Die Studie basiert auf zahlreichen Betriebsfallstudien sowie einer interdisziplinär ausgerichteten rechtswissenschaftlichen Analyse des Arbeitsschutzkontrollgesetzes (Kärcher/Walser 2025), die die empiri-

¹ Wir danken Eric Seils, Johannes Specht, Thomas Bernhard, Anneliese Kärcher, Manfred Walser und Dominique John für wichtige Informationen, Hinweise und Kommentare.

schen Ergebnisse des Projekts aufgreift. Dabei wird insbesondere untersucht, inwiefern das Arbeitsschutzkontrollgesetz im Hinblick auf Verfassungs- und Unionsrecht als Modell für die Durchsetzung von Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht dienen kann.²

Dabei wurden unter anderem folgende Fragestellungen untersucht:

- Welche Auswirkungen haben die verschiedenen Regelungen des ASKG auf die Arbeits-, Beschäftigungs- und Partizipationsbedingungen und -beziehungen der Fleischindustrie?
- Wie verändern sich Mitbestimmungsstrukturen und -kultur in der Branche? Wie gelingt die aktive Einbeziehung ehemaliger Werkvertragsbeschäftigter in die Gremien?
- Wie entwickeln sich die Tarifstrukturen und -politik in der Branche?

Die Fleischindustrie galt lange Zeit als Musterbeispiel für extrem schlechte Arbeitsbedingungen, bei denen regelmäßig selbst gesetzliche Mindestbestimmungen sowie die Regeln des Arbeitsschutzes unterlaufen wurden. Zugleich war die Branche durch eine weitreichende Erosion von Mitbestimmungs- und Tarifvertragsstrukturen geprägt. Die durch das ASKG eingeleiteten Maßnahmen zeigen jedoch, dass dieser Erosionsprozess weder zwangsläufig noch unumkehrbar ist. Durch die interdisziplinäre Analyse der Entwicklungen in der Branche wurde untersucht, ob es in Deutschland gelingen kann, eine Branche, die bislang auf weitgehend prekären Beschäftigungsverhältnissen und höchst fragmentierten Arbeitsbeziehungen beruhte, neu zu ordnen.

Für die Zukunft des deutschen Arbeitsbeziehungsmodells ist die Untersuchung der Wirkung der ergriffenen gesetzlichen Maßnahmen von größter Bedeutung. Aus den Erfahrungen der Fleischindustrie lassen sich allgemeingültige arbeitspolitische und gesetzliche Maßnahmen ableiten, die zur Re-Stabilisierung des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen beitragen können. Diese Maßnahmen könnten auch in anderen Branchen als Beispiel dienen, um Mitbestimmungs- und Tarifvertragsstrukturen zu stärken sowie die Durchsetzung von Arbeitsschutz und Beschäftigtenrechten wirksamer zu gestalten.

² Es wurden zwei Gutachten als Teilprojekt vom Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Hans-Böckler-Stiftung beauftragt und von Prof. Dr. Manfred Walser, (LL.M.), und Dipl.-Jur. Anneliese Kärcher von der Hochschule Mainz durchgeführt. Das erste Gutachten von Anneliese Kärcher und Manfred Walser trägt den Titel „Das Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung“ und wurde im Jahr 2023 veröffentlicht (vgl. Kärcher/Walser 2023). Das zweite Gutachten befindet sich im Erscheinen und trägt den Titel „Durchsetzung von Arbeitsrecht – Das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell? Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots“. Es wird im März 2025 in der HSI-Schriftenreihe als Band 54 erscheinen.

2 Methodisches Vorgehen

Grundsätzlich basiert das Forschungsdesign auf einer umfassenden Forschungsstrategie, die Betriebsfalluntersuchungen, qualitative Expert*innen-interviews mit verschiedenen Stakeholdern, eine Dokumentenanalyse sowie eine quantitative Auswertung statistischen Materials umfasst. Hinzu kommt eine rechtswissenschaftliche Begutachtung des ASKG, die von externen Expert*innen durchgeführt wurde (Kärcher/Walser 2025). Das Ziel des Forschungsprojektes bestand darin, die Strukturen und Umweltverhältnisse der deutschen Fleischindustrie umfassend zu verstehen. Dazu wurde ein Mix unterschiedlicher Methoden für die Primärerhebung eingesetzt: (1) semi-strukturierte Interviews, (2) Expert*inneninterviews, (3) Beobachtungen und Begehungen, sowie eine Erweiterung dieser durch (4) Dokumenten- und Aktenanalysen.

Im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens stehen die Betriebsfallstudien. Innerhalb der ausgewählten Unternehmen wurden (1) die Umsetzung des ASKG sowie (2) die Veränderungen der Arbeits-, Beschäftigungs- und Partizipationsbedingungen und -beziehungen untersucht. In die betrieblichen Fallstudien wurden alle relevanten Akteursgruppen einbezogen, darunter Führungskräfte, Personalverantwortliche, Betriebsräte und Betriebsleiter*innen sowie die betreuenden externen Gewerkschaftssekretär*innen. Deren Sichtweisen und Erfahrungen zu den zentralen Untersuchungsthemen (*Tabelle 1*) wurden in semi-strukturierten Interviews erfasst. Die Studie erhebt dabei keinen Anspruch auf Repräsentativität für die Gesamtsituation der Fleischindustrie, sondern hat explorativen Charakter.

Für die Auswahl der untersuchten Unternehmen und Betriebe wurde die Strategie der *bewussten Fallauswahl* (vgl. Meyermann et al. 2014) verfolgt. Bei der Auswahl der Betriebe wurden drei wichtige Kriterien berücksichtigt:

1. Das erste Kriterium bildet die ökonomische Bedeutung der Unternehmen. Die Fleischindustrie zeichnet sich insgesamt durch einen sehr hohen Konzentrationsgrad aus, bei dem der Markt durch einige wenige Großkonzerne dominiert wird (Erol/Schulten 2021). Dementsprechend berücksichtigen wir in unserer Fallauswahl die größten Fleischkonzerne. Darüber hinaus wurde ein weiterer, eher mittelgroßer Betrieb miteinbezogen, welcher zu einem der größten Handelskonzerne Deutschlands gehört. Auf diese Weise konnte auch die für die Entwicklung der Fleischindustrie maßgebliche Rolle des Handels in die Analyseperspektive einzbezogen werden. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Unternehmen berücksichtigt wurden, die neben der Fleischproduktion auch vegetarische und vegane Fleischersatzprodukte in Deutschland herstellen, um die Entwicklungstendenzen zukünftiger Ernährungsoptionen zu erfassen. Alternative Fleischprodukte gewinnen zunehmend an Bedeutung, insbesondere im Kontext von Nachhaltigkeit, Tierwohl und der Bewältigung globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel.

2. Als zweites Kriterium wurden verschiedene Produktionsstufen in der Fleischindustrie berücksichtigt. Im Wesentlichen geht es hierbei um die Bereiche Schlachtung und Zerlegung sowie Fleischverarbeitung. Beide Bereiche zeichnen sich durch sehr unterschiedliche Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsstrukturen aus. Während in einigen Betrieben der Fleischverarbeitung weiterhin Haistarifverträge mit vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen existieren, sind in der Schlachtung und Zerlegung ein deutlich niedrigeres Lohnniveau und schlechtere Tarifstrukturen vorzufinden. Daher wurden Unternehmen aus den Bereichen Schlachtung und Zerlegung sowie Fleischverarbeitung gleichermaßen in die Untersuchung einbezogen. Ursprünglich war geplant, den Fokus der Studie auf den Bereich des „Rotfleisches“ (vor allem Schweine- und Rindfleisch) zu legen und den anders gelagerten Bereich des „Weißfleisches“ (Hühner und anderes Geflügel) auszuklammern. Während der Erhebungen ergab sich jedoch die Möglichkeit, auch die „Weißfleisch“-Produzenten in das Untersuchungssample aufzunehmen. Dadurch konnte zusätzlich ein Vergleich zwischen allen Bereichen der Fleischindustrie gezogen werden.
3. Als drittes Kriterium spielte der mögliche Betriebs- und Unternehmenszugang eine wichtige Rolle. In vorheriger Absprache mit unseren Kooperationspartnern³ entschieden wir uns dafür, ausschließlich Unternehmen mit in die Untersuchung einzubeziehen, die über Betriebsräte verfügten und bei denen ein entsprechender Zugang gewährleistet werden konnte.

Der erste Zugang zum Feld wurde durch die Herstellung persönlicher Kontakte seitens unseres Kooperationspartners NGG ermöglicht. Dankenswerterweise unterstützte dieser die Kontaktaufnahme zu den Betriebsräten in den Betrieben. Nach den ersten Interviews wurde unsere Studie auch von den interviewten Betriebsräten weiter unterstützt und so konnten weitere zusätzliche Betriebe durch deren Vermittlung einbezogen werden.

Anhand von vierzehn Betriebsfalluntersuchungen und Expert*inneninterviews mit 45 verschiedenen Akteur*innen, darunter Vertreter*innen von großen und mittelständigen Fleischunternehmen, wurden die oben genannten Fragen eingehend untersucht. Zudem wurden in den Produktionsstätten von vier dieser Unternehmen Betriebsbesichtigungen durchgeführt, um ein genaueres Bild von den Arbeitsbedingungen in den Betrieben zu erhalten.

Die ausgewählten Unternehmen zählen größtenteils zu den Big Playern der deutschen Fleischindustrie und beschäftigen zusammen mehr als 52.000 Mitarbeiter*innen (davon allein 15.000 Mitarbeiter*innen in den untersuchten Betrieben). Ihr gemeinsamer Marktanteil liegt bei über 58 Prozent⁴. Sie spielen in der hoch konzentrierten Fleischindustrie eine äußerst wichtige Rolle, wenn es darum geht, Veränderungen anzustoßen. Beispiele dafür sind die sogenannte Selbstverpflichtung der Branche, bis zum 30.06.2016 auf

³ Diese sind die Gewerkschaft NGG und das Beratungsnetzwerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes Faire Mobilität.

⁴ Siehe ISN 2023: Top 10 Schweineschlachtbetriebe in Deutschland 2023. Online unter: <https://www.schweine.net/news/isn-schlachtofranking-2023-konsolidierung-setzt.html>.

Entsendungen zu verzichten und ihre Vertragspartner*innen zu verpflichten, Arbeitnehmer*innen nur noch nach deutschem Recht einzustellen (s. SPA 2016) oder die Verhandlung eines tarifvertraglichen Branchenmindestlohns. Gleichzeitig tragen sie auch dazu bei, Veränderungen zu verhindern, wie etwa das Ausbleiben eines branchenweiten Manteltarifvertrags bis Ende 2024 (s. Kapitel 8).

Die Interviews mit den betrieblichen Akteuren konzentrierten sich inhaltlich vor allem auf die folgenden Themenbereiche:

Tabelle 1: Hauptfelder der Betriebsfallstudien

Beschäftigungsbedingungen (geltendes Individualarbeitsrecht)	Alle arbeitsvertraglichen Regelungen: <ul style="list-style-type: none"> - Vertragsänderungen nach dem neuen Gesetz - Entlohnung, Überstunden, Urlaub, Arbeitszeiterfassung, Pausenregelungen - Kündigung, Vertragslaufzeiten, Betriebswechsel
Arbeitsbedingungen (tatsächliche Arbeitsumstände)	Konkretes Arbeitshandeln: <ul style="list-style-type: none"> - Arbeits- und Gesundheitsschutz, Persönliche Schutzausrüstung - Gute Arbeitsbeziehungen - Personalführung, Personalentwicklung und Qualifizierung
Partizipationsbedingungen	Partizipation in den Betrieben: <ul style="list-style-type: none"> - Betriebsrat/Interessenvertretung, Betriebsratsgröße und Zusammensetzung - Konfliktregulierung, Diskriminierung, Anerkennung - Ressourcen und Fähigkeiten, Machtverhältnisse - Einhaltung und Kontrolle von Arbeitsbedingungen
Wohn- und Lebensbedingungen	Wohnverhältnisse: <ul style="list-style-type: none"> - Preis, Nähe, Vermieter - Familiäre Situation - Transport zur Arbeit - Lokal-regionale Integrations- und Informationsangebote
Unternehmenskultur und Managementsystem	Werte, Normen, Überzeugungen: <ul style="list-style-type: none"> - Managementstil, Personalmanagement, - soziale Verantwortung, - Einstellung gegenüber Interessenvertretung und Gewerkschaft - Arbeitsklima - Arbeitsschutzmanagementsystem
Arbeitsbeziehungen (formelle und informelle Interaktionen und Regelungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer*innen)	Aushandlung der Arbeitsbedingungen: <ul style="list-style-type: none"> - Tarifverhandlungen, Tarifstrukturen in der Branche - Betriebsvereinbarungen - Mitbestimmung - Aufbau gewerkschaftlicher Organisationsmacht

Quelle: Eigene Darstellung.

WSI

Neben den Betriebsfalluntersuchungen wurden auch die Erfahrungen und Einsichten von Stakeholdern, wie Arbeitsschutzbehörden der Länder, Geberbeaufsichtsämter, der Gewerkschaft NGG, der Berufskrankenkasse sowie von zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftsnahen Projekten (z. B.

Faire Mobilität, Arbeit und Leben) durch Expert*inneninterviews erhoben. Insgesamt flossen die Perspektiven von 40 Akteur*innen (zusätzlich zu den Betriebsfalluntersuchungen) in die Untersuchung mit ein.

Besonderes Augenmerk lag auf den Bundesländern Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen, die als zentrale Standorte der Fleischindustrie gelten.

Insgesamt wurden 85 verschiedene Akteur*innen interviewt, darunter 38 Betriebsräte*innen, sieben Unternehmensvertreter*innen, 24 Mitarbeitende von Beratungsstellen, 13 Gewerkschaftsvertreter*innen, zwei Vertreter*innen von Kontrollbehörden sowie ein*e Vertreter*in der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN). Mit dem Verband der Ernährungswirtschaft e.V. (VdEW), dem Arbeitgeberverband der Branche, kam trotz mehrmaliger Kontaktversuche kein Interview zustande. Die Interviews fanden sowohl in Einzel- als auch in Gruppengesprächen statt.

Für die Analyse wurden zudem amtliche Statistiken (z. B. Destatis, Bundesagentur für Arbeit (BA), Eurostat sowie BGN-Statistiken) herangezogen. Ergänzend dazu wurden Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge der untersuchten Betriebe im Rahmen einer Dokumentenanalyse ausgewertet. Hierbei konnten wir auf die Datenbanken der NGG-Tarifabteilung und des WSI-Tarifarchives zurückgreifen.

An die empirische Ausarbeitung knüpft ein in interdisziplinärer Zusammenarbeit entstandenes rechtswissenschaftliches Gutachten an (Kärcher/Walser 2025). Es greift die empirischen Erkenntnisse dieses Projektteils auf und untersucht, inwiefern die Durchsetzung von Arbeitsrecht am Modell des Arbeitsschutzkontrollgesetzes unter Beachtung des Verfassungs- und Unionsrechts in prekären Branchen (Fleischwirtschaft, Paketindustrie und landwirtschaftliche Saisonarbeit) verbessert werden kann.⁵

⁵ Kärcher, A./Walser, M., Durchsetzung von Arbeitsrecht – Das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell? Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots, Frankfurt a.M. 2025.

3 Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie: Vom Reformstau zum Arbeitsschutzkontrollgesetz

3.1 Vor dem ASKG: Vergebliche Ansätze zur Regulierung

Die Fleischindustrie in Deutschland gilt seit langem als Musterbeispiel für eine Branche, die seit Jahren für Gesetzesverstöße, schlechte Arbeitsbedingungen und die Ausbeutung migrantischer Beschäftigter bekannt ist. Bis Anfang der 2000er-Jahre waren die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der deutschen Fleischindustrie kaum Thema eines öffentlichen Diskurses und unterlagen damit einer Art „kritikloser Anonymität“ (Schier et al. 1987, S. 8). Mit dem vermehrten Einsatz von Werkvertragsarbeiter*innen in den 2000er-Jahren wurde in den Medien jedoch immer häufiger über prekäre Arbeitsbedingungen in einzelnen Fleischbetrieben berichtet. Zahlreiche Untersuchungen haben darüber hinaus aufgezeigt, dass es sich hierbei keineswegs um Einzelfälle, sondern um die strukturellen Folgen eines in der Fleischindustrie dominierenden Beschäftigungsmodells handelt (u.a. Czommer/Worthmann 2005; Peter 2006; Brümmer 2014; Wagner/Hassel 2016; Erol 2017). Im Mittelpunkt der Kritik stand vor allem der exzessive Einsatz von zahlreichen, vorwiegend aus osteuropäischen Staaten kommenden Werkvertragsarbeiter*innen, die in der Fleischwirtschaft unter äußerst prekären Arbeits- und Wohnbedingungen eingesetzt wurden.

Wer die lange Geschichte der Regulierungsversuche in der Fleischindustrie nicht kennt – oder diese nicht akzeptieren möchte –, könnte das Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG) und die darin vorgesehenen Maßnahmen als unangemessenen Eingriff in die „Grundrechte der Berufsfreiheit“ der Unternehmen sowie als eine „Ungleichbehandlung gegenüber anderen Branchen“ bewerten. Dies spiegelt sich auch in den insgesamt sechs von Unternehmen und Einzelpersonen der Fleischwirtschaft eingereichten Verfassungsbeschwerden gegen das ASKG wider (Bundesverfassungsgericht 2022). Die Besonderheit der Branche liegt darin, dass die branchenweiten Verbesserungen der Arbeitsbeziehungen vor allem politischen und gesellschaftlichen Veränderungen sowie insbesondere dem dadurch entstandenen Druck zu verdanken sind.

Seit zwei Dekaden wird in der Branche politisch und gesellschaftlich versucht, menschenwürdige Arbeitsverhältnisse zu etablieren. Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Missstände in der Branche zu beheben. Der Anfang wurde bereits im Jahr 2007 gemacht, als die Fleischindustrie von der damaligen Bundesregierung gedrängt wurde, eine verbindliche Lohnuntergrenze in der Branche einzuführen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern (vgl. Bosch et al. 2019, S. 207). Damals fehlte es jedoch an der Bereitschaft der Fleischunternehmen, an einer solchen Branchenlösung mitzuwirken. Angesichts des Fehlens eines handlungsfähigen Arbeitgeberverbandes war die Branche auch nicht in der Lage, sich auf branchenweite Arbeitsstandards zu verständigen. Die Fleischindustrie war lange Zeit – vielleicht sogar bis heute – kein Teil der gemeinsamen „organisationalen Umwelt“ (Meyer/Rowan 1977; DiMaggio/Powell 1983;

Scott 2014), die die Gestaltung des Teilarbeitsmarktes, in dem sie tätig sind, durch gemeinsame Normen, Gesetze und geteilte Deutungsmuster strukturieren kann. Stattdessen agierten die Unternehmen der Fleischindustrie als einzelne Akteure. Das zeigt sich auch daran, dass die NGG bis 2013 keinen branchenweiten Verhandlungspartner für einen Tarifvertrag hatte. Die Interessen der Fleischbetriebe werden durch die Landesverbände der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss (ANG) und eine Vielzahl von Fachverbänden vertreten. Die ANG ist ein sozialpolitischer Spitzenverband der gesamten deutschen Ernährungsindustrie. Als solcher ist die ANG allerdings nicht selbst Tarifpartner, die Tarifhoheit liegt bei den Landesverbänden. Die regional untergliederten Arbeitgeberverbände der Branche konnten sich erst 2013 darauf verstständigen, im Rahmen einer Tarifgemeinschaft auf Arbeitgeberseite einen branchenweiten Tarifvertrag zu verhandeln (vgl. Bosch et al. 2019, S. 210).

Erst die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 führte dazu, dass die Arbeitgeber Interesse an einer Branchenvereinbarung entwickelten. Hinzu kamen eine Reihe von Entwicklungen, die die Branche entsprechend unter Druck setzten. Zum einen gewannen in Niedersachsen die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Landtagswahl im Jahr 2013 und legten danach offen, wie die Fleischkonzerne jahrelang erheblich von EU-Agrarsubventionen profitiert hatten. Der damalige niedersächsische Landwirtschaftsminister Christian Meyer drohte den Fleischkonzernen, die keinen Mindestlohn zahlten, mit einem Ausschluss aus den EU-Subventionen. Im Jahr 2013 hatten die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Negativliste mit Unternehmen einzureichen, die von den Subventionen ausgenommen werden sollen (Leubecher 2013). Damals war von einer Förderperiode von 2014 bis 2020 die Rede und es ging um 40 Milliarden Euro pro Jahr, die unter den Mitgliedstaaten verteilt werden sollten (WLZ 2015). Der von Niedersachsen formulierte rot-grüne Antrag forderte den Bund zudem auf, gegenüber der EU darauf hinzuwirken, dass Lohndumping in der Fleischbranche nicht noch mit Steuergeld subventioniert wird: „Großschlachthöfe, die keine Sozialstandards haben und keinen Lohn von 8,50 Euro auch für Werksvertragsarbeiter zahlen, gehören auf eine Negativliste“ so Christian Meyer (Taz 2013).

Im Mai 2013 gab es dann erstmals ein gemeinsames Treffen der größten vier Unternehmen der Branche – Tönnies, Danish Crown, Westfleisch und Vion – mit dem Arbeitgeberverband, der Gewerkschaft NGG sowie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bosch et al. 2019, S. 209). Fast wäre eine Vereinbarung gescheitert, da Clemens Tönnies eine branchenweite „Lösung ohne die NGG“ anstrebt (Spiegel 2013, S. 83). Die Branche nutzte schließlich die Übergangsregelung des § 24 des Mindestlohngesetzes (MiLoG), die vorsah, dass über einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag zu Branchenmindestlöhnen vorübergehend vom allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nach unten abgewichen werden konnte. Auf diese Weise schuf die Bundesregierung eine Übergangsregelung, um die Umsetzung des Mindestlohns insbesondere in Niedriglohnbranchen und in Ostdeutschland zu erleichtern, was neben der Fleischindustrie jedoch nur von sehr wenigen Branchen genutzt wurde.

Am 13. Januar 2014 unterzeichneten alle neun ANG-Landesverbände sowie die NGG einen „Tarifvertrag zur Regelung der Mindestarbeitsbedingungen für Arbeitnehmer*innen in der Fleischwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland“, der am 1. August 2014 in Kraft trat. Mit der „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft“ wurde der Mindestlohn-Tarifvertrag der Branche bundesweit für alle Arbeitnehmer*innen der Fleischwirtschaft verbindlich. Zum 31. Mai 2014 wurde die Branche zudem in den Branchenkatalog des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) aufgenommen. Dadurch galten die festgelegten Mindestbedingungen nicht nur für die Stammbelegschaft, sondern wurden auch für die Werkvertragsbeschäftigen und die entsandten ausländischen Arbeitskräfte verbindlich bzw. allgemeinverbindlich erklärt. Die Branche verfügte damit vom 1. August 2014 bis zum 31. Dezember 2017 über einen allgemeinverbindlich erklärten branchenweiten Tarifvertrag.

Im Januar 2018 gelang es der Branche nach zähen Verhandlungen, einen neuen Mindestlohn für die Fleischwirtschaft in Höhe von 9,00 Euro zu vereinbaren. Zudem wurde ein Arbeitszeitkonto für Überstunden sowie eine Vergütung für arbeitstägliche Umkleidezeiten von 10 Minuten verhandelt. Der Mindestlohn-Tarifvertrag wurde diesmal jedoch nicht für allgemeinverbindlich erklärt, da die pauschale Vergütung von 10 Minuten als potenzielles Einfallstor für Mindestlohnverstöße angesehen wurde (vgl. Bosch et al. 2019, S. 212). Dadurch wurde die Lohnuntergrenze in der Fleischindustrie bis zum nächsten branchenweiten Mindestlohn-Tarifvertrag im Jahr 2021 durch den gesetzlichen Mindestlohn bestimmt.

Durch den Mindestlohn-Tarifvertrag und die Aufnahme der Fleischwirtschaft in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wurden erst einmal deutliche Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in der Branche geschaffen. Die Löhne in der Branche sind deutlich gestiegen, insbesondere im Vergleich zu den Zeiten des Lohndumpings durch Entsendungen und der Zahlung von Stundenlöhnen zwischen 2 und 4 Euro (Doelfs 2012), die bis zur Einführung des branchenweiten Mindestlohns bittere Realität waren. Im Vergleich zu 2014 stieg der durchschnittliche Stundenverdienst von Vollzeitbeschäftigten in der Branche im zweiten Quartal 2017 um 9,3 Prozent (Bosch et al. 2019, S. 213). Durch die Aufnahme der Fleischwirtschaft in den Branchenkatalog des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) wurde das Lohngefälle zwischen den Entsendeländern und Deutschland für die Unternehmen unattraktiv, da das Ausnutzungspotenzial gesetzlich untersagt wurde. Dies führte zu einer grundlegenden Veränderung der Personallogik der Branche und brachte sie dazu, von der Praxis der Entsendung Abstand zu nehmen.

Im Vorfeld des branchenspezifischen Mindestlohn-Tarifvertrags von 2014 wurde von den vier größten Unternehmen (Tönnies, Westfleisch, VION und Dänisch-Crown) ein Verhaltenskodex für die Fleischwirtschaft erarbeitet. Dieser Kodex zielt vor allem darauf ab, die Wohnbedingungen der Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa zu verbessern. Bis Mai 2017 hatten 69 Unternehmen mit insgesamt 146 Produktionsbetrieben, die mit Werkvertragsunternehmen zusammenarbeiten, den Kodex unterzeichnet (Erol 2017, S. 87). Die Unterzeichner verpflichteten sich zur Einhaltung „angemessener

Sozialstandards“ sowohl für ihre eigenen Beschäftigten als auch für die Beschäftigten der Werkvertragspartner:

„Einhaltung geltender Gesetze, der Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Menschenrechtserklärung der UNO, den Konventionen der UNO über die Rechte von Kindern sowie über die Abschaffung jeglicher Form der Diskriminierung von Frauen, dem UN Global Compact und den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen. Der Verhaltenskodex beinhaltet u.a. Verpflichtungen über die Sicherstellung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz wie auch über die Praktiken und Bedingungen in den Unterkünften der Arbeitnehmer. Die unterzeichnenden Verbände und Unternehmen verpflichten sich darüber hinaus zur Sicherstellung einer angemessenen Wohnsituation der Beschäftigten bei den Werkvertragspartnern“ (VDF/BVG 2015, S. 1).

Die Umsetzung des freiwilligen Verhaltenskodexes liegt lediglich bei den unterzeichnenden Unternehmen. Dadurch hat sich in der Praxis an den katastrophalen Arbeits- und Lebensbedingungen der Werksvertragsbeschäftigten kaum etwas verändert (Bosch et al. 2019, S. 214). Trotz des branchenweiten Tarifvertrags und der einseitigen Erklärungen der Unternehmen gelang es der Branche deshalb auch nicht, aus den Negativschlagzeilen herauszukommen. Die Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werkvertragsbeschäftigten, die täglich in den Betrieben der Fleischindustrie arbeiteten, wurde den Subunternehmen überlassen, während die Unternehmen selbst ihrer Verantwortung nicht gerecht wurden.

Im Jahr 2015 drohte zum ersten Mal die damalige Bundesregierung mit einer Beschränkung der Nutzung von Werkverträgen auf 20 Prozent der Belegschaft, wenn sich die Arbeitsbedingungen nicht verbessern würden. Auf diese politische Drohung reagierte die Branche am 21. September 2015 mit der „Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft – Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktivere Arbeitsbedingungen“, die von den sechs größten Unternehmen unterzeichnet wurde. Nach Angaben des VdEW wurde die Selbstverpflichtung von 82 weiteren Betrieben unterschrieben. Insgesamt repräsentierten die Unterzeichner 32.000 Beschäftigte in der Branche (Knigge 2016). Das Wesentliche an der Selbstverpflichtung war, dass die Unterzeichner bis Ende Juni 2016 keine entsandten Arbeitnehmer*innen mehr beschäftigen sollten. Zudem verpflichteten sie ihre Werkvertragspartner, ihre Arbeitnehmer*innen ausschließlich nach deutschem Arbeits- und Sozialversicherungsrecht anzustellen. Die Entwicklung der Branche und die Erreichung der in der Selbstverpflichtung vereinbarten Ziele wurden durch eine jährliche Evaluation seitens der Landesverbände der ANG an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übermittelt. Die Branche veröffentlichte vier Berichte über die Fortschritte der Selbstverpflichtung, aus denen hervorging, dass die Betriebe keine entsandten Arbeitskräfte mehr einsetzen. Auch die NGG bestätigte, dass es kaum noch Entsendungen in der Branche gebe (vgl. Bosch et al. 2019, S. 216). Damit wurde das erste Ziel der Selbstverpflichtung erreicht und die Beschäftigten erhielten eine bessere

soziale Absicherung bei Krankheit und Arbeitsunfällen. Allerdings gelang es den Betrieben nicht, beim zweiten Ziel – der Überführung derjenigen, die als Fremdpersonal beschäftigt sind, in die Stammbelegschaft – nennenswerte Erfolge vorzuweisen. Der Anteil der direkt angestellten Beschäftigten der Unterzeichner stieg zwischen 2014 und 2017 nur geringfügig von 44,8 Prozent auf 49,2 Prozent (vgl. ebd., S. 220). Der exzessive Einsatz von Fremdpersonal, insbesondere die Anwendung von Werkverträgen, blieb jedoch bis zum Arbeitsschutzkontrollgesetz im Jahr 2021 bestehen.

Auch in der Politik wuchsen die Zweifel daran, dass sich die Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft durch freiwillige Initiativen und sanktionslose Selbstverpflichtungen wirksam verbessern ließen. Deshalb verabschiedete der Bundestag im Juni 2017 das „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“ (GSA Fleisch). Im Einzelnen umfasst dieses eine Stärkung der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge (§ 3 GSA Fleisch 2017) sowie eine Verschärfung der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung (§ 6 GSA Fleisch 2017), die nun am selben Tag erfolgen musste. 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.

Wie schon beim Mindestlohtarifvertrag der Branche führte auch das GSA Fleisch nicht zu den gewünschten Verbesserungen. Schwerpunktcontrollen der Arbeitsschutzverwaltungen in von Fleischunternehmen dicht besiedelten Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen (MAGS 2019) und Niedersachsen (Niedersächsischer Landtag 2024) deckten immer wieder systematische Verstöße gegen das Arbeitsschutzgesetz und das Mindestlohngesetz auf. Dabei ist davon auszugehen, dass die festgestellten Mindestlohnverstöße nur die Spitze des Eisberges darstellten. Die Kontrollbehörden waren sich dessen bewusst, dass auf dem Papier alles korrekt erschien, während die Realität der Beschäftigten oft ganz anders aussah. Allerdings konnten die Kontrolleure die Beschäftigten aufgrund von Sprachbarrieren und der Angst vor Arbeitsplatzverlust – was für viele bedeutete, bereits am nächsten Tag auf der Straße zu stehen – nicht befragen. Dass vor dem Inkrafttreten des ASKG aufgrund fehlender Aufzeichnungen der tatsächlichen Arbeitszeiten die Zollbeamten wegen unzureichender Beweise keine Verstöße gegen das MiLoG melden konnten, zeigt auch der Evaluationsbericht des BMAS zum ASKG aus dem Jahr 2024 (Sommer et al. 2024, S. 115).

Der letzte Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte, waren die COVID-19-Ausbrüche im Frühjahr und Frühsommer 2020 in Großbetrieben der Fleischindustrie. Besonders alarmierend war, dass die Unternehmen nicht einmal die Adressen der Werkvertragsbeschäftigte in ihren Betrieben nennen konnten, da sie keinerlei Kenntnis darüber hatten, wo und unter welchen Bedingungen diese lebten (Tagesschau 2020). Unmittelbar nach Bekanntwerden zahlreicher COVID-19-Ausbrüche in Betrieben der Fleischindustrie hat die Bundesregierung im Mai 2020 Eckpunkte für ein „Arbeitsschutzprogramm für die Fleischindustrie“ vorgelegt. Im Sommer 2020 mündeten diese dann in einen Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)\“, das Ende Juli 2020 in den

Bundestag eingebracht und Ende Dezember verabschiedet wurde (Bundesregierung 2020).

3.2 Das Arbeitsschutzkontrollgesetz: Ein Paradigmenwechsel?

Hinter dem Arbeitsschutzkontrollgesetz verbirgt sich ein umfangreiches Gesetzespaket mit zahlreichen neuen Regelungen, für die mehrere bestehende Gesetze geändert wurden (*Tabelle 2*).

Tabelle 2: Kernbestandteile des Arbeitsschutzkontrollgesetzes

Beschäftigungsverhältnisse	Verbot von Werkverträgen (ab dem 01.01.2021) Verbot von Leiharbeit (ab dem 01.04.2021) in den Bereichen Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung	Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmer*innenrechten in der Fleischindustrie (GSA Fleisch)
Arbeitszeit	Pflicht zur elektronischen Arbeitszeiterfassung	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)
Kontrollen	Jährliche Mindestbesichtigungsquote von 5 Prozent der im Land vorhandenen Betriebe Einrichtung einer Bundesfachstelle Sicherheit und Gesundheit bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)	Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)
Strafen	Verdoppelung der Geldbußen bei Verstößen gegen das Arbeitszeitgesetz auf 30.000 Euro	Arbeitszeitgesetz (ArbZG)
Wohnverhältnisse	Mindestanforderungen für Gemeinschaftsunterkünfte auch außerhalb des Betriebsgeländes	Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)

Quelle: Bundesregierung (2020), eigene Darstellung.

WSI

Die wichtigste Regelung besteht in einer Änderung des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmer*innenrechten in der Fleischindustrie (GSA Fleisch), wonach in den Kernbereichen der Fleischindustrie, d. h. in der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung, generell kein Fremdpersonal mehr eingesetzt werden darf. § 6a Abs. 2 GSA Fleisch verbietet es den Unternehmen, ab dem 1. Januar 2021 die Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung durch den Einsatz des Fremdpersonals erledigen zu lassen. Diese Arbeiten dürfen nur noch durch eigenes Personal ausgeführt werden. Mit Wirkung ab dem 1. April 2021 schränkt § 6a Abs. 3 GSA Fleisch zudem die Leiharbeit in diesen Bereichen der Fleischindustrie ein und untersagt sie ab dem 1. April 2024 gänzlich. Für tarifgebundene Betriebe der Fleischverarbeitung konnte in der dazwischen liegenden Übergangszeit bis 1. April 2024 der Einsatz von Leiharbeit im Umfang eines bestimmten Arbeitsvolumens zugelassen werden. Dieses durfte jährlich max. 8 Prozent des betrieblichen Arbeitsvolumens und max. 100 Vollzeitäquivalente betragen. Außerdem galt eine verleiher- und entleiherbezogene Höchstüberlassungsdauer von vier Monaten sowie ein striktes Gleichstellungsgebot, das tarifvertraglichen Abweichungen nicht zugänglich ist. Schließlich bedarf der Einsatz von Leiharbeitskräften der vorherigen Anzeige bei der Zollverwaltung.

Das Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit gilt für alle Fleischbetriebe mit mehr als 50 Beschäftigten, wodurch das Fleischerhandwerk weitgehend von dieser Regelung ausgenommen ist. Die Ausnahme für das Fleischerhandwerk wurde damit begründet, dass die Prüfungen der Kontrollbehörden keine Hinweise auf vergleichbare Missstände wie in weiten Teilen der Fleischindustrie ergaben (s. Bundesregierung 2020, S. 23, 32 f.).

Um Verstöße gegen bestehende Arbeitsbestimmungen wie den gesetzlichen Mindestlohn oder die gesetzlichen Höchstarbeitszeiten besser kontrollieren zu können, wurde die Fleischindustrie generell zu einer elektronischen Arbeitszeiterfassung verpflichtet. Darüber hinaus wurde die Kontrolldichte durch die Einführung einer jährlichen Mindestbesichtigungsquote von 5 Prozent deutlich erhöht, die bis zum Jahr 2026 erreicht werden soll. Schließlich wurden mit einer Verdoppelung der vorgesehenen Geldbußen bei Arbeitszeitverstößen auf 30.000 Euro deutlich härtere Strafen eingeführt.

Außerdem ist der Arbeitgeber nach Nummer 4.4 des Anhangs zur Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) verpflichtet, angemessene Unterkünfte für Beschäftigte bereitzustellen, wenn dies aus Sicherheitsgründen, zum Schutz der Gesundheit oder zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn Beschäftigten bereits im Heimatland bei ihrer Anwerbung zur befristeten Arbeitsleistung in Deutschland die Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterkunft zugesagt wurde und anzunehmen ist, dass sie ohne diese Zusage die Arbeitsleistung nicht annehmen würden. In solchen Fällen muss auch eine Gefährdungsbeurteilung für die Unterkünfte erstellt werden. Zudem sind die Unterlagen zu den Unterkünften zu dokumentieren und aufzubewahren (Kärcher/Walser 2025, S. 6).

Das Gesetz stieß auf erheblichen Widerstand seitens der Arbeitgeber bzw. der Leiharbeitsfirmen. Insgesamt reichten fünf Verleihunternehmen und ein Wurstersteller sechs Verfassungsbeschwerden gegen das Verbot von Fremdpersonal in der Fleischindustrie ein. Sie argumentierten, dass die „sektorale Begrenzung der Leiharbeit“ eine gezielte und spezifische Einschränkung bestimmter Tätigkeiten in der Fleischindustrie darstelle, die unmittelbar die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG der Leiharbeitsunternehmen verletze. Auch der Wurstersteller sah sich in seiner Berufsfreiheit beeinträchtigt, da er nun gezwungen sei, notwendiges Personal selbst zu beschäftigen, was nach Ansicht der Beschwerdeführer nicht gerechtfertigt sei. Besonders kritisiert wurde die Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Branchen wie der Bauwirtschaft, der Logistik und der Landwirtschaft, für die ähnliche Regelungen nicht gelten (Cremer/Deinert 2023, S. 17f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Beschluss vom 1. Juni 2022 die Klagen jedoch nicht zur Entscheidung angenommen, da die Verfassungsbeschwerden unzulässig seien und sie nicht den gesetzlichen Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Begründung genügen würden.⁶ Jedoch schließe die Zurückweisung der Beschwerden als unzulässig keineswegs eine zukünftige Überprüfung der Regeln am Maßstab des Grundgesetzes aus (Cremer/Deinert 2023, S. 19). Aktuell ist noch eine Klage beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Ein Verbot des Einsatzes von Fremdpersonal in den Kernbereichen der Fleischindustrie hatte die Bundesregierung als notwendig angesehen, um das derzeit „nur schwer durchschaubare Nebeneinander verschiedenster Beschäftigungsverhältnisse“ zu beenden und in der Branche wieder „klare Verantwortlichkeiten“ für die Regelung der Arbeitsbedingungen herzustellen (Bundesregierung 2020, S. 3). Die Rechtfertigung des sektoralen Fremdpersonalverbots in der Fleischindustrie zum Schutz besonders schwerwiegender Allgemeininteressen lässt sich dadurch prüfen, inwiefern durch das Gesetz beabsichtigte Veränderungen in der Fleischindustrie zu verzeichnen sind.

⁶ Für einen detaillierten Überblick s. Cremer/Deiner (2023).

4 Strukturwandel in der deutschen Fleischindustrie

Die deutsche *Fleischwirtschaft* umfasst mit dem *Fleischerhandwerk* und der *Fleischindustrie* zwei große Subbranchen, deren statistische Erfassung und Abgrenzung nicht immer eindeutig ist (vgl. Erol/Schulten 2021, S. 3ff.). Hinzu kommt die Einbettung der Fleischindustrie in die gesamte Wertschöpfungskette der Fleischproduktion, die von der landwirtschaftlichen Tierzucht über die Schlachtung und Zerlegung der Tiere und die Fleischverarbeitung bis hin zum Vertrieb und Verkauf über den Handel und die Gastronomie reicht (Spiller/Busch 2021).

4.1 Betriebslandschaft und Marktstrukturen

Nach Angaben des Deutschen Fleischerverbandes (2024, S. 60) existierten 2023 im Fleischerhandwerk insgesamt 10.171 Betriebe mit zusätzlich 6.211 Filialen, die insgesamt über 133.254 Beschäftigte verfügen. Ein Handwerksbetrieb hat damit im Durchschnitt etwa 13 Beschäftigte. In den letzten zehn Jahren ist die Anzahl der Betriebe im Fleischerhandwerk um mehr als ein Viertel zurückgegangen, während die durchschnittliche Betriebsgröße kontinuierlich zugenommen hat (ebd.). Das Tätigkeitspektrum der Handwerksbetriebe umfasst neben dem Verkauf in eigenen Verkaufsstellen in der Regel auch Tätigkeiten der Fleischverarbeitung, während eine Schlachtung nur noch in Ausnahmefällen bei eher größeren Betrieben durchgeführt wird. Da die wesentlichen Regelungen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes erst ab einer Betriebsgröße von 50 Beschäftigten gelten, werden die allermeisten Handwerksbetriebe hiervon nicht erfasst (*Kapitel 3.2*).

Die Fleischindustrie umfasst dagegen den gesamten Bereich der industriellen Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Tieren. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes existierten 2023 in der Fleischindustrie 1.475 Betriebe mit knapp 150.000 Beschäftigten (*Tabelle 3*). Mit mehr als drei Viertel ist der allergrößte Anteil der Betriebe in der Fleischverarbeitung tätig, wo Würste und andere Fleischwaren für den Verzehr hergestellt werden. Bei knapp einem Viertel handelt es sich um Schlacht- und Zerlegebetriebe, wo die Tiere getötet und für die weitere Fleischverarbeitung vorbereitet werden. Die Mehrzahl der Schlachtbetriebe gehört zu dem so genannten Rotfleischbereich, der vor allem Schweine und Rinder umfasst. Davon zu trennen ist die Geflügelwirtschaft, die jedoch nur einen sehr kleinen Teil der Betriebe ausmacht. Die Beschäftigten teilen sich zu 65 Prozent auf Betriebe der Fleischverarbeitung, zu 23 Prozent auf Schlachtbetriebe für Rotfleisch und zu 12 Prozent auf Schlachtbetriebe für Geflügel auf.

Seit 2013 hat die Anzahl der Betriebe in der Fleischverarbeitung kontinuierlich zugenommen und ist lediglich zwischen 2022 auf 2023 leicht zurückgegangen (*Tabelle 3*). Während die Anzahl der Betriebe in der Geflügelwirtschaft im gleichen Zeitraum relativ konstant geblieben ist, hat auch die Anzahl der Schlachtbetriebe für Rotfleisch bis 2020 zunächst kontinuierlich zugenommen, bis sie im Jahr 2021 relativ stark zurückgegangen ist, um dann in den Folgejahren 2022 und 2023 wieder anzusteigen. Auch bei den Be-

beschäftigten gibt es seit 2013 einen nahezu kontinuierlichen Zuwachs, der sich in den Jahren 2020 und 2021 in einen sprunghaften Anstieg (17 Prozent) verwandelt, was auf die durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz ausgelöste Übernahme der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten zurückzuführen ist (s. Kapitel 5). In den Jahren 2022 und 2023 war die Beschäftigtenzahl dann vor allem in den Schlachtbetrieben wieder etwas rückläufig.

Tabelle 3: Betriebe* und Beschäftigte in der Fleischindustrie 2013–2023

	Betriebe				Beschäftigte			
	Schlach-ten Rot-fleisch	Schlach-ten Geflü-gel	Fleisch-verar-beitung	Insgesamt	Schlach-ten Rot-fleisch	Schlach-ten Geflü-gel	Fleisch-verar-beitung	Insgesamt
2013	305	50	987	1.342	20.137	10.109	75.501	105.747
2014	309	48	972	1.329	20.600	9.582	75.999	106.181
2015	314	46	985	1.345	21.190	9.309	77.552	108.051
2016	321	49	1.032	1.402	22.428	9.440	82.013	113.881
2017	322	52	1.051	1.425	23.359	9.515	86.738	119.612
2018	326	55	1.072	1.453	27.644	10.613	85.130	123.387
2019	317	59	1.105	1.481	27.788	11.013	89.383	128.184
2020	329	54	1.111	1.494	33.529	10.869	84.050	128.448
2021	273	49	1.123	1.445	37.067	17.745	96.695	151.507
2022	285	50	1.149	1.484	34.853	17.570	97.695	150.118
2023	292	51	1.132	1.475	34.584	18.065	96.951	149.600

* Alle Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten

Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresbericht für Betriebe im verarbeitenden Gewerbe, eigene Darstellung.

WSI

Die Fleischindustrie war traditionell eine stark klein- und mittelständisch geprägte Industrie, die vor allem für regionale Märkte produziert hat. Seit den 1990er-Jahren haben sich jedoch zunehmend durch starke Konzentrationsprozesse in der Branche einige große Fleischkonzerne herausgebildet, die nicht mehr nur den nationalen Markt im Blick haben, sondern die Branche in eine international agierende Exportindustrie transformiert haben.

Aktuell kennzeichnet die Fleischindustrie in Deutschland eine stark polarisierte Zusammensetzung (*Abbildung 1*): Etwa zwei Drittel aller Fleischbetriebe sind nach wie vor eher Kleinbetriebe mit 20 bis 49 Beschäftigten. Zusammen vereinigen sie allerdings gerade einmal 19 Prozent der Beschäftigten und sogar nur 11 Prozent des Umsatzes der Branche auf sich. Auf der anderen Seite stehen 0,5 Prozent der Betriebe für Großbetriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten, die 11 Prozent aller Arbeitnehmer*innen in der

Branche beschäftigen und 21 Prozent des Branchenumsatzes ausmachen. Weitere 2 Prozent der Betriebe sind größere Unternehmen mit 500 bis 999 Beschäftigten, die ebenfalls noch einmal 23 Prozent der Beschäftigten und 20 Prozent des Umsatzes repräsentieren. Werden noch die Betriebe mit 250 bis 499 Beschäftigten hinzugerechnet, so verfügen insgesamt 7,5 Prozent aller Fleischbetriebe über 51 Prozent der Beschäftigten und 60 Prozent des Umsatzes.

Abbildung 1: Betriebe, Beschäftigte und Umsatz in der Fleischindustrie nach Betriebsgrößen, 2019 und 2023

Angabe in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe, eigene Darstellung.

WSI

Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes hat sich der Konzentrationsprozess in der Branche noch einmal deutlich beschleunigt. Arbeiteten im Jahr 2019 20 Prozent der Beschäftigten in Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten, so waren es 2023 bereits 34 Prozent (*Abbildung 1*). Der anteilige Umsatz hat sich bei denselben Unternehmen im gleichen Zeitraum von 20 auf 41 Prozent mehr als verdoppelt.

Insbesondere der Bereich der Schlachtung zeichnet sich durch eine extrem hohe Unternehmenskonzentration aus (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2024). Bei der Schlachtung von Schweinen verfügte 2023 allein der Tönnies-Konzern über einen Marktanteil von fast 32 Prozent (ISN 2024). Zusammen mit Westfleisch und Vion kommen die drei größten Schweineschlachter auf einen Marktanteil von fast 60 Prozent und die Top Ten der Branchen vereinigen mehr als 80 Prozent auf sich. Ein ähnlich hohe Unternehmenskonzentration weist auch die Geflügelwirtschaft auf. Für die Zukunft wird erwartet, dass es weitere Unternehmensübernahmen geben wird und damit insgesamt der Konzentrationsprozess in der Branche weiter voranschreitet (Sieler 2024).

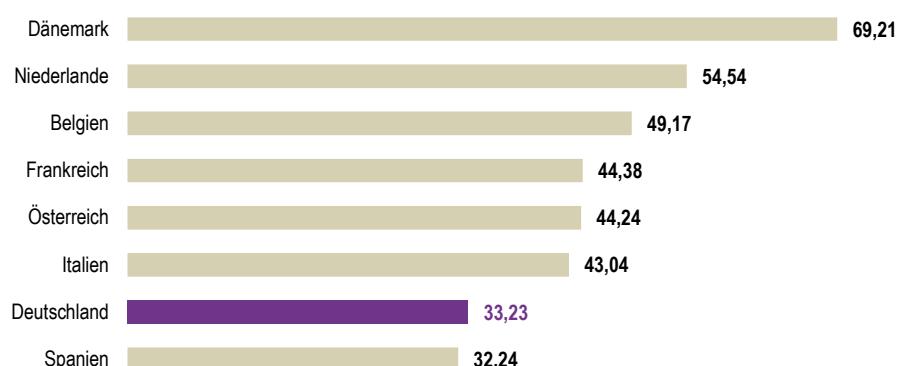
4.2 Ökonomische Folgen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes – viel Rauch um Nix?

Das seit den 1990er-Jahren herausgebildete Geschäftsmodell der deutschen Fleischindustrie beruhte stark auf billiger Massenproduktion, mit der vor allem ausländische Konkurrenten aus dem Markt gedrängt wurden. Hinzu kamen die führenden Einzelhandelskonzerne, die ihre Marktmacht dafür einsetzen, das Fleisch in den Supermärkten möglichst billig verkaufen zu können. Hierzu passte eine Arbeitsorganisation mit extrem niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen, die unter Ausnutzung des Lohngefälles in Europa auf der Ausbeutung vor allem osteuropäischer Arbeitsmigrant*innen beruhte.

Mit der Verabschiedung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes sind durch das Verbot von Werkverträgen und Leiharbeit diesem Ausbeutungsmodell deutliche Grenzen gesetzt worden. Dementsprechend hoch waren die Befürchtungen der Fleischunternehmen, dass diese Entwicklung nun zu einer erheblichen Steigerung ihrer Arbeitskosten führen würde. Hinzu kam der sich seit 2020 immer mehr abzeichnende Arbeitskräftemangel, der es auch für die Fleischindustrie immer schwieriger macht, genügend Personal zu finden.

Abbildung 2: Durchschnittliche Personalkosten in der Fleischindustrie 2022

in 1.000 Euro



Quelle: Eurostat 2024, Unternehmensstatistiken nach Größenklassen und Wirtschaftszweigen der NACE
Rev. 2, eigene Darstellung.

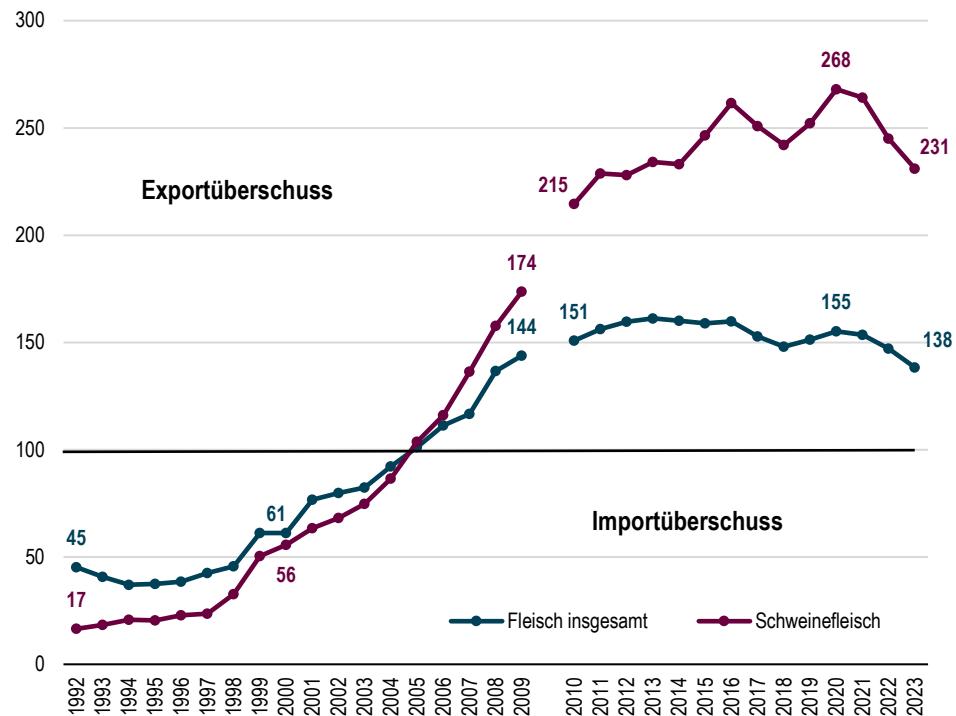
WSI

In den Daten zum europäischen Vergleich der Arbeitskosten in der Fleischindustrie lassen sich bislang jedoch noch keine Belege dafür finden, dass das Arbeitsschutzkontrollgesetz zu einem erheblichen Kostenschub geführt hätte. Nach den jüngsten von Eurostat vorliegenden Daten für 2022 liegen die Personalkosten in Deutschland mit durchschnittlich etwa 33.000 Euro pro Jahr immer noch deutlich unterhalb der meisten großen westeuropäischen Fleischproduzenten (*Abbildung 2*). In Dänemark liegen die Personalkosten mit fast 70.000 Euro pro Jahr sogar mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. Lediglich in Spanien liegen sie leicht unterhalb des deutschen Niveaus.

Die deutsche Fleischindustrie, die sich in den 2000er-Jahren von einer eher auf den Binnenmarkt orientierten Wirtschaft zu einer Exportwirtschaft gewandelt hat (Quack 2019), weist auch nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz nach wie vor sehr hohe Exportüberschüsse aus (*Abbildung 3*). Der relativ starke Rückgang bei den Exportüberschüssen seit 2021, der insbesondere bei Schweinefleisch zu beobachten ist, hängt weniger mit den Arbeitskosten als mehr mit dem von China im Zuge der Afrikanischen Schweinepest verhängten Importverbot für deutsche Fleischwaren zusammen (Herzner 2024). Nachdem noch im 1. Halbjahr 2020 mehr als ein Viertel aller Schweinefleischexporte von Deutschland nach China ging (Statistisches Bundesamt 2020), hat das bis heute gültige Importverbot zu erheblichen Absatzeinbußen geführt.

Abbildung 3: Entwicklung der Außenhandelsbilanz der deutschen Fleischwirtschaft, 1992–2023*

Exporte in Prozent der Importe (Angaben in Tonnen)



* Ab 2010: Neue Berechnungsmethode der Fleischmenge

Quelle: Statistik des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), eigene Darstellung.
<https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/fleisch>

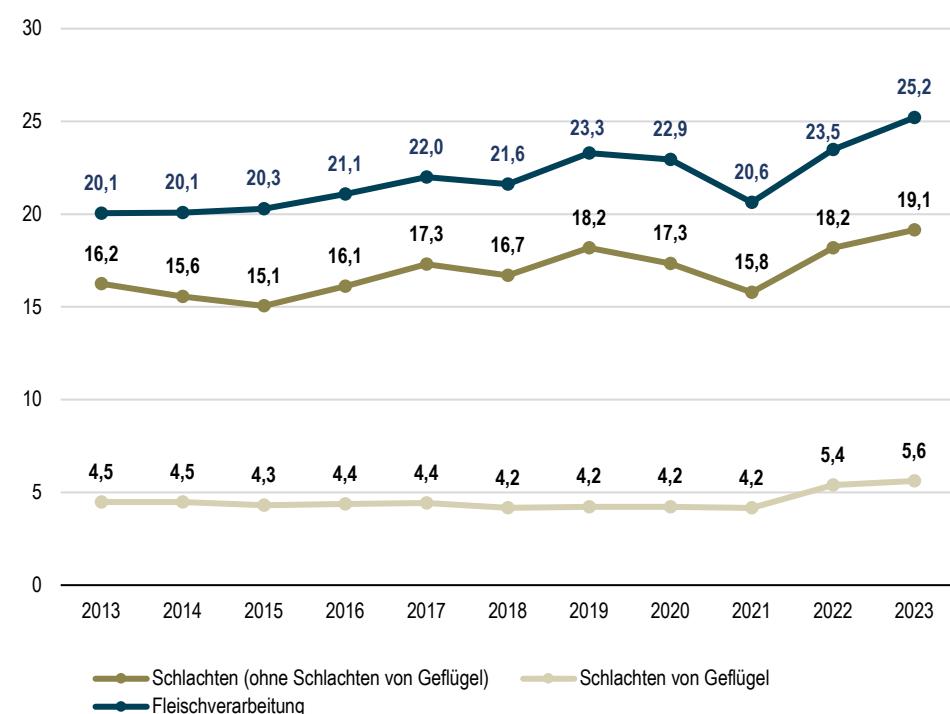
WSI

Die durch das chinesische Importverbot ausgelösten starken Absatzeinbußen bei der Fleischproduktion haben auch dazu beigetragen, dass der Umsatz der Fleischbranche im Jahr 2021 um 2,3 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen ist (*Abbildung 4*). Bereits im Folgejahr wurden die Umsatzeinbußen durchbrochen und auch im Jahr 2023 stieg der Umsatz weiter an.

Schließlich lässt sich 2024 sogar wieder ein Anstieg der seit mehreren Jahren rückläufigen Produktion von Schweinefleisch beobachten (Statistisches Bundesamt 2025). Für die deutsche Fleischindustrie lassen sich damit insgesamt keine größeren negativen ökonomischen Auswirkungen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes nachweisen.

Abbildung 4: Entwicklung des Umsatzes in der Fleischindustrie 2013–2023*

in Mrd. Euro



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

WSI

5 Beschäftigung im Umbruch

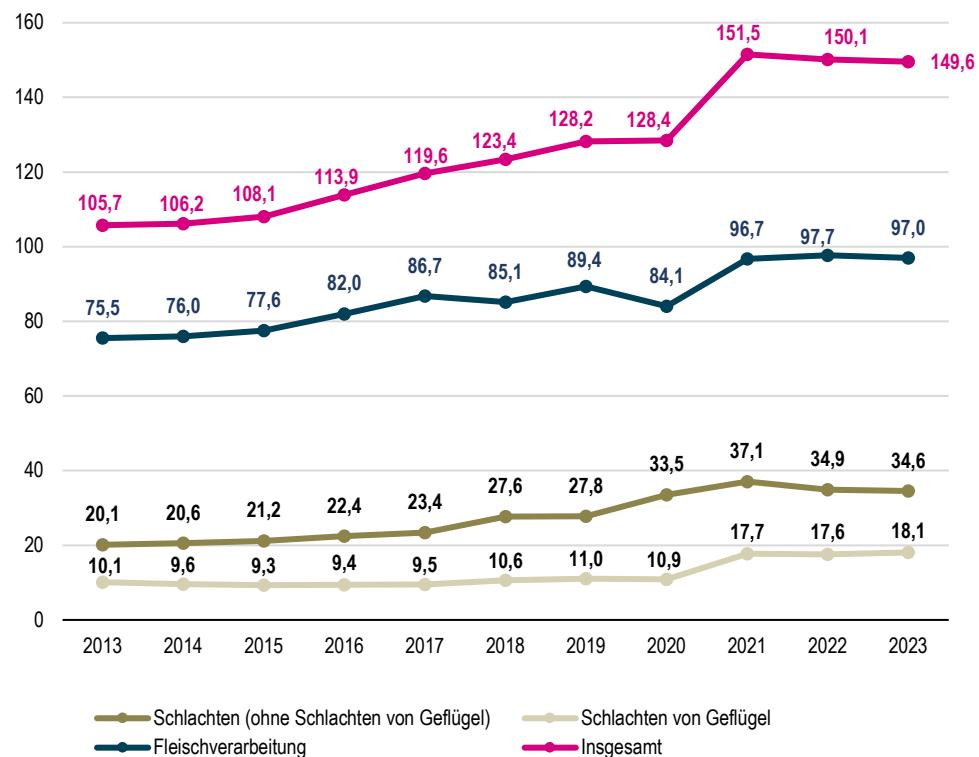
5.1 Direktanstellung als neue Norm? Umsetzung und Hürden

Mit der Verabschiedung des ASKG wurden in allen untersuchten Betrieben spätestens seit dem 1. Januar 2021 alle ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte von den Fleischunternehmen übernommen. In vielen unserer Interviews wurde sogar darauf hingedeutet, dass in der Branche zahlreiche Beschäftigte bereits vor dem Inkrafttreten des ASKG angestellt wurden, sobald klar war, dass der Gesetzgeber es mit der Novellierung des GSA Fleisch im Jahr 2020 ernst meinte.

Die Daten von Destatis ermöglichen repräsentative Aussagen für die Branche. Der Effekt des ASKG auf die Zunahme der Beschäftigtenzahl ist im Zeitraum zwischen 2020 und 2021 deutlich erkennbar. Wie bereits oben erwähnt und in der Evaluation des BMAS festgestellt wurde (Sommer et al. 2024, S. 77), begannen die ersten Übernahmen von Werkvertragsarbeitnehmer*innen bereits Ende 2020 (*Abbildung 5*). Im Jahr 2021 verzeichnete die Branche einen Anstieg um insgesamt 23.059 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, was einer Zunahme von etwa 18 Prozent im Vergleich zu 2020 entspricht.

Abbildung 5: Anzahl der Beschäftigten in der Fleischindustrie*

in 1.000



* WZ-2008 101, Schlachten und Fleischverarbeitung in Betrieben ab 20 Beschäftigten
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Dieser Anstieg umfasst auch Beschäftigte, die zuvor im Kernbereich der Fleischindustrie tätig waren, jedoch dort nicht offiziell angemeldet wurden. Die genaue Zahl der nicht angemeldeten Beschäftigten lässt sich allerdings nicht ermitteln. Betrachtet man zudem den Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2014 und 2016, der infolge der Selbstverpflichtung der Fleischindustrie zu besseren Arbeitsbedingungen etwa 8 Prozent betrug (in absoluten Zahlen: 12.628 Beschäftigte; vgl. Erol 2017), lässt sich erstmals eine ungefähre Größenordnung der Fremdbeschäftigten in der Fleischindustrie ableiten. Insgesamt handelt es sich um etwa 25.000 Beschäftigte, die über mehrere Jahrzehnte hinweg im Kernbereich der Fleischindustrie als Werkvertragsbeschäftigte tätig waren. Dies dürfte die bislang konkreteste Angabe zur Anzahl der Werkvertragsbeschäftigten in dieser Branche darstellen.

Wir können auch den Befund der BMAS-Evaluation bestätigen, dass die Übernahme der ehemaligen Fremdbeschäftigten in die Stammunternehmen weitgehend reibungslos verlief (Sommer et al. 2024, S. 90). Bei der Praxis der Übernahme zeigten sich jedoch unterschiedliche Ansätze. In den meisten Betrieben erfolgte die Übernahme gemäß § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Bei einem Betriebsübergang nach § 613a BGB sind bestehende Rechte und Pflichten aus den zum Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen beizubehalten. Falls die Rechte und Pflichten aus einem Tarifvertrag oder einer Betriebsvereinbarung stammen, bleiben sie auch nach einem Inhaberwechsel Teil des Arbeitsverhältnisses. Änderungen zu Ungunsten der Arbeitnehmer*innen sind frühestens ein Jahr nach dem Übergang zulässig. Dies bedeutet, dass die Werkvertragsbeschäftigten mit ihren bestehenden Vertragsbedingungen aus dem Subunternehmen übernommen wurden (vgl. 613a BGB Abs.1).

In der Regel waren die Arbeitsbedingungen in den Subunternehmen im Vergleich zu denen der Stammbelegschaft in den übernehmenden Betrieben schlechter, wie wir in allen Betriebsfalluntersuchungen feststellen konnten. Die Stammbeschäftigten verfügten meist über vorteilhaftere Bedingungen wie weniger Wochenarbeitsstunden, mehr Urlaubstage sowie zusätzliche Leistungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Die übernommenen Werkvertragsbeschäftigte wurden zunächst von diesen Vorteilen ausgeschlossen. In unserem Sample sind es knapp die Hälfte der Betriebe, die die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte nicht zu den gleichen Beschäftigungsbedingungen wie die der Stammbelegschaft eingestellt haben. Dies waren in der Regel Großbetriebe.

Bereits vor der Übernahme der Werkvertragsbeschäftigen wurden bestehende Manteltarifverträge in knapp der Hälfte der untersuchten Betriebe gekündigt. Wenn die Werkvertragsbeschäftigen gemäß § 613a BGB übernommen wurden, blieben die Arbeitsbedingungen aus den Subunternehmen bestehen. Wurden sie hingegen neu eingestellt, erhielten sie Verträge, die sich deutlich von denen der Stammbelegschaft unterschieden und in der Regel lediglich die Mindestbedingungen der Branche widerspiegeln. Gleichzeitig wirkten die Bedingungen der gekündigten Manteltarifverträge für die Stammbelegschaft weiterhin nach, sodass diese von besseren Regelungen profitierte.

In einigen Betrieben existieren bis zu vier unterschiedliche Vertragsbedingungen, die jeweils verschiedene Regelungen zu Urlaub, Sonderzahlungen und Überstundenvergütungen enthalten. Beispielsweise erhalten übernommene Beschäftigte 24 Urlaubstage, während die Stammbelegschaft Anspruch auf 30 Tage hat. Auch bei der Arbeitszeit bestehen Unterschiede: Während die Stammbelegschaft 40 Stunden pro Woche arbeitet (teils auch 37,5 oder 38 Stunden), müssen andere Beschäftigte bis zu 48 Stunden leisten. Diese Unterschiede führen nicht selten zu Spannungen und Problemen unter den Beschäftigten.

Die vor dem Gesetz bestehende Zweiklassengesellschaft in den Betrieben der Fleischindustrie – einerseits die Stammbelegschaft, andererseits das Fremdpersonal – wurde in Bezug auf die Vertragsbedingungen in den meisten Fällen faktisch aufrechterhalten. Auf der einen Seite stehen die neu eingestellten Beschäftigten, deren Verträge fast ausschließlich die Mindestbedingungen der Branche widerspiegeln, und auf der anderen Seite die Stammbelegschaft, deren Arbeitsverträge durch Tarifverträge besser geregelt sind. Diese ungleiche Behandlung führte in einigen Fällen zu einer Verschlechterung des Betriebsklimas (Interviews 004; 132).

„Alle ehemaligen Werkvertragsbeschäftigen arbeiten mit Übernahme von § 613a BGB 48 Stunden/Woche. Die alte Stammbelegschaft arbeitet 40 Stunden/Woche. Das stellt ein großes Problem im Betrieb dar. Man hätte im Arbeitsschutzkontrollgesetz sagen müssen, dass ab dem 01.01.2021 die Bedingungen des Betriebes, der übernimmt, auch für die übernommenen Beschäftigten gelten. Nach dem Übergang haben wir jetzt Mehrklassengesellschaften im Betrieb.“ (Interview 004)

Das folgende Zitat verdeutlicht ebenfalls, wie die unterschiedlichen Vertragsbedingungen den Handlungsspielraum der Betriebsräte in den Betrieben erheblich erschweren:

„Zwei Mitarbeitende arbeiten in derselben Sonntagsschicht – eine Person aus der Stammbelegschaft verdient jedoch deutlich mehr pro Stunde als eine neu eingestellte Kraft, die zuvor jahrelang als Werkvertragsbeschäftigte im Betrieb tätig war. Diese Ungleichbehandlung trägt zu erheblichen Spannungen innerhalb der Belegschaft bei.“ (Interview 132)

Es gab einen einzigen Untersuchungsfall, in dem die Umfirmierung als ein „geschickter“ Weg für die Übernahme genutzt wurde: In einem Betrieb, in dem eine Umfirmierung stattgefunden hatte, wurde der Betriebsrat von seinem Mitspracherecht bei Neueinstellungen ausgeschlossen. Gleichzeitig wurde der bestehende Manteltarifvertrag im Betrieb gezielt aufgelöst, was zur Folge hatte, dass die neu eingestellten Beschäftigten deutlich schlechtere Vertragsbedingungen hatten:

„Die Firma wurde umfirmiert, eine neue Firma gegründet. Die Firma [Unternehmensname] wurde aufgelöst und es gab keinen Übergang nach § 613a BGB. Die Kollegen wurden übernommen und die Beschäftigten aus dem Werkvertrag neu eingestellt. Alles ohne Anhörung des Betriebsrats, da der Betriebsrat in der alten Firma verblieb und erst ab dem [Datum] in der neuen Firma wieder sein Amt aufgenommen hat. So wurde der Betrieb vom Manteltarifvertrag gelöst und auch die Arbeitnehmer nach neuen Verträgen eingestellt.“ (Interview 032)

Eine alternative Einstellungspraxis, die weniger Unruhe verursacht, konnten wir in sechs der untersuchten Betriebe feststellen. Dabei wurden die Werkvertragsbeschäftigte und Leiharbeiter*innen zu den gleichen Arbeitsbedingungen wie die Stammbelegschaft neu eingestellt. Zudem wurden die Betriebsräte gemäß § 99 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) bei den Einstellungen mit einbezogen (Interviews 007; 010; 039; 101; 121; 140). Auch die Übernahme mit einer Befristung von einem Jahr und einer sechsmonatigen Probezeit war nicht unüblich. In drei dieser Betriebe ist die sachgrundlose Befristung untersagt, sodass die neu eingestellten Beschäftigten direkt unbefristete Verträge erhielten.

„Alle werden gleichbehandelt, der Tarifvertrag gilt für alle: 30 Tage Urlaub, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld. Alle sind auch in Tarifgruppen entsprechend eingruppiert.“ (Interview 121)

In diesen sechs Betrieben unterschieden sich die Äußerungen der Betriebsräte zum Betriebsklima deutlich von denen, in denen verschiedene Beschäftigungsbedingungen gelten. Dort ist weder von Unruhe noch von Unzufriedenheit unter den Beschäftigten aufgrund ungleicher Behandlung die Rede. Zudem lässt sich in diesen Betrieben eine geringere Fluktuation im Vergleich zu jenen, in denen unterschiedliche Vertragsbedingungen vorherrschen, feststellen. Auch anzumerken ist, dass diese Betriebe keine massenhaften Neueinstellungen durchlaufen mussten, da sie bereits vor dem ASKG nur einen sehr geringen Anteil an Werkvertragsbeschäftigte eingesetzt hatten.

Bezüglich der Einstellungen von Leiharbeitnehmer*innen konnten wir – ähnlich wie die Evaluation des BMAS – feststellen (s. Sommer et al. 2024, S. 89), dass einige Betriebe bereits vor dem 1. April 2021 Leiharbeitnehmer*innen eingestellt hatten, obwohl sie laut dem GSA Fleisch bis zu diesem Zeitpunkt problemlos Zeitarbeit hätten anwenden dürfen. In den meisten Fällen wurden die Leiharbeitnehmer*innen jedoch erst ab dem 1. April 2021 angestellt.

Wie auch die Evaluation des GSA Fleisch im Auftrag des BMAS gezeigt hat (s. ebd., S. 91), herrschte in den von uns untersuchten Betrieben große Unsicherheit bezüglich des Anwendungsbereichs des Gesetzes, insbesondere darüber, welche Tätigkeiten nicht unter das ASKG fallen. Als Reaktion darauf haben einige Betriebe seit dem 1. Januar 2021 vollständig auf Leiharbeit verzichtet. Andere wiederum versuchten durch Kontakte zum Zoll oder zum BMAS mehr Klarheit darüber zu erhalten, in welchen Bereichen sie Leiharbeit anwenden dürfen, um möglichen Strafmaßnahmen durch den Zoll zuvorzukommen.

Das Fremdpersonal kann weiterhin legal in Bereichen wie Reinigung, Logistik und Palettierung eingesetzt werden, und die Betriebe nutzen diese Möglichkeit wie gewohnt. Auch die Daten der BA zeigen, dass der Einsatz von Zeitarbeit in den Berufen der Fleischverarbeitung⁷ stark eingeschränkt ist (s. *Kapitel 5.3.1*).

Die Evaluation des BMAS kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass in den untersuchten Betrieben keine Versuche zur Umgehung der gesetzlichen Regelungen erkennbar sind (s. Sommer et al. 2024, S. 97). Im Gegensatz zum Auslaufen der Ausnahmeregelung für die Anwendung von Zeitarbeit in der Branche wurde das Verbot von Werkverträgen in keinem der untersuchten Betriebe negativ bewertet. Im Gegenteil: Die Vertreter*innen der Unternehmen gaben an, gut mit den gesetzlichen Regelungen zurechtzukommen und äußerten sogar den Wunsch, dass diese Regelungen auch auf andere Niedriglohnbranchen ausgeweitet werden sollten, um den ständigen Wettbewerb um Beschäftigte zu reduzieren (Interviews 054; 137). Dies unterstreicht, wie überfällig diese Regulierung in der Branche war.

5.2 „Alter Wein in neuen Schläuchen“ – Die neue Rolle der Subunternehmen

Im Zuge der Integration von Fremdpersonal wurden nicht nur Werkvertragsarbeitnehmer*innen und Leiharbeitnehmer*innen direkt in die Betriebe übernommen, sondern teilweise auch Führungskräfte und Vorarbeiter*innen der ehemaligen Dienstleistungsunternehmen. Dabei ist zwischen diesen beiden Gruppen zu unterscheiden: Während Führungskräfte bzw. Unternehmer neue Rollen als „externe Berater“ übernahmen, wurden die Vorarbeiter*innen häufig in ihrer bisherigen Funktion angestellt, sofern keine belasteten Beziehungen zu den Mitarbeiter*innen bestanden. In den meisten Fällen, die im Rahmen der Betriebsfalluntersuchung erwähnt wurden, erkannten die Betriebsräte problematische Verhältnisse frühzeitig und ergriffen entsprechende Maßnahmen, wie auch der Evaluationsbericht des BMAS zeigt (vgl. Sommer 2024, S. 94).

⁷ Die Berufsgruppe „Fleischverarbeitung“ (2923 der KldB 2010) umfasst sowohl fachlich ausgerichtete Tätigkeiten als auch komplexe Spezialistentätigkeiten in der Fleischwirtschaft. Zu den fachlich ausgerichteten Berufen gehören Fleisch- und Wurstwarenhersteller/in, Fleischer/in, Fleischer/in – Herstellen von Feinkost und Konsernen, Fleischer/in – Schlachten, Fleischer/in – Verkauf, Fleischzerleger/in, Geflügelfleischer/in und Küchenfleischer/in. Als komplexe Spezialistentätigkeit zählt zudem der Beruf Techniker/in – Lebensmitteltechnik (Fleischereitechnik) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2021).

Der anhaltende Arbeitskräftemangel und die langjährig praktizierten Rekrutierungsstrategien der Unternehmen über Subunternehmen haben dazu geführt, dass die Betriebe in der Fleischindustrie auch unter den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen weiterhin stark auf das Know-how und die Netzwerke der ehemaligen Dienstleister angewiesen sind. Ohne deren Unterstützung – etwa bei der Kommunikation oder bei Behördengängen – waren viele Betriebe kaum in der Lage, ihren Beschäftigten die nötige Hilfe anzubieten. Daher wurden Führungskräfte der ehemaligen Subunternehmen häufig als „externe“ Berater*innen für Dolmetscherdienste, Integrationshilfen und die Personalbeschaffung engagiert, wie auch der Evaluationsbericht des BMAS bestätigt (vgl. Sommer et al. 2024, S. 94f.). In einem Fall wurden die Dienstleistungen der ehemaligen Subunternehmen als „Rund-um-Paket“ beschrieben, das Anmeldungen bei Behörden, Krankenkassen, Banken sowie die Organisation von Unterkünften, Urlaubs- und Arbeitseinteilungen umfasste (Interview 089).

Unsere Interviewpartner*innen berichteten jedoch, dass diese Dienstleistungen oft zu hohen Preisen angeboten wurden. Da ohne deren Unterstützung selbst betriebsinterne Abläufe wie Sicherheitsunterweisungen zumindest kurzfristig beeinträchtigt gewesen wären, konnten die hohen Preise durchgesetzt werden. Gleichzeitig wurden sogenannte Beraterverträge auf Managementebene als kostspielig und problematisch angesehen und galten als „Dorn im Auge“ (Interview 027).

In einigen Fällen wurde auch Führungspersonal der Subunternehmen übernommen. Dabei kam es vor, dass die Löhne kurz vor der Übernahme erhöht wurden, sodass die übernommenen Beschäftigten gemäß § 613a BGB zu diesen Bedingungen weiterbeschäftigt werden mussten. Viele befragte Betriebsräte sahen dies als Übergangslösung an. In zwei von drei wiederholten Interviews dieser Studie wurde zudem berichtet, dass sich die Betriebe inzwischen von den „Beratern“ getrennt haben, was die Einschätzung einer vorübergehenden Lösung bestätigt.

Hinsichtlich der Rolle der Vorarbeiter*innen zeigt sich, ähnlich wie in der Evaluation des BMAS, dass vereinzelt berichtet wurde, dass sich der bestehende raue Ton in den Betrieben nicht geändert habe, da die vorherigen Vorarbeiter*innen übernommen worden wären und weiterhin maßgeblich für die Arbeitsorganisation (z.B. Urlaubsgenehmigung, Unterweisungen) der migrantischen Beschäftigten verantwortlich gewesen seien. In den untersuchten Betrieben lässt sich jedoch feststellen, dass diese sich schnell von solchen Vorarbeiter*innen getrennt haben und große Anstrengungen unternahmen, um die Kontrolle über die Beziehungen mit den eigenen Beschäftigten zurückzugewinnen. Aus den Interviews der Jahre 2023 und 2024 geht hervor, dass das Problem der „Vorarbeiter“ – die von den Beschäftigten häufig als „Kapos“ bezeichnet wurden – mittlerweile keine bedeutende Rolle mehr spielt.

Zudem haben die Unternehmen neue Ansätze entwickelt, um die strukturellen Veränderungen besser zu bewältigen. Dazu zählen Maßnahmen zur Überwindung sprachlicher Barrieren, die verstärkte Nutzung von Empfehlungen durch bestehende Beschäftigte sowie Prämien für Mitarbeiter*innen, die neue Kolleg*innen anwerben. Darüber hinaus erhalten Bewerber*innen bereits während des Bewerbungsprozesses zunehmend Unterstützung durch Dolmetscher, um die Bewerbungsprozesse zu vereinfachen.

Die vermutlich größte Herausforderung für die Fleischindustrie liegt in der Personalbeschaffung. Viele Unternehmen haben eigene Rekrutierungsbüros in osteuropäischen Ländern wie Rumänien, Bulgarien und Serbien gegründet oder übernommen, um sich von den ehemaligen Subunternehmen unabhängig zu machen (Interviews 089; 133). Ein Unternehmensvertreter berichtete jedoch, dass sein Unternehmen zwar ein eigenes Büro in Rumänien betreibe, um die Rekrutierung eigenständig zu managen. Die Chancen, darüber tatsächlich Beschäftigte zu gewinnen, lägen jedoch nahezu bei null. Gleichzeitig arbeite man weiterhin mit einem ehemaligen Subunternehmen zusammen, das die Rekrutierung übernimmt und konzernweit für die Beschaffung von Arbeitskräften sorgt. Ein wesentliches Problem besteht darin, dass durch die Vermittlung von Beschäftigten erhebliche Profite erzielt werden, was die Reform der bestehenden Rekrutierungspraxis stark erschwert. Die Schwierigkeit, diese Praxis zu durchbrechen, wird wie folgt beschrieben:

„Das System in Rumänien zu zerschlagen ist sehr schwierig, da viele daran verdienen. Es wird eine Kopfprämie für jeden bezahlt, den sie nach Deutschland liefern“ (Interview 089).

Tatsächlich bestätigt sich in den meisten untersuchten Fällen, dass für die Personalrekrutierung weiterhin häufig die Dienstleistungen der ehemaligen Dienstleister in Anspruch genommen werden.

Einige Betriebe haben ihre Bewerbungsverfahren vereinfacht und verzichten vollständig auf externe Rekrutierungsbüros. Bewerber*innen können sich formlos bewerben, Vorstellungsgespräche werden durch Dolmetscher unterstützt, und die ersten Einführungen erfolgen in der jeweiligen Muttersprache (Interviews 101; 030). Auch Mund-zu-Mund-Propaganda hat sich als erfolgreich erwiesen: Mitarbeiter*innen werben ihre Angehörigen, Bekannten und Freunde an und erhalten Prämien, wenn diese für bestimmte Zeiträume im Betrieb bleiben (Interviews 030; 132; 133). Leiharbeit stellt(e) weiterhin eine zentrale Strategie zur Personalbeschaffung dar. In einem Betrieb zeigte sich, dass nahezu alle Mitglieder des Betriebsrats ursprünglich als Leiharbeitnehmer*innen begonnen hatten und später in Festanstellungen übernommen wurden (Interview 010).

Die Rolle der ehemaligen Subunternehmen bleibt insbesondere anhand der Interviews aus dem Jahr 2022 widersprüchlich: In einem der untersuchten Fälle existierten auf dem Firmengelände weiterhin Büros der Subunternehmen, in denen Beschäftigte ihre Lohnabrechnungen abholen, Schichtpläne einsehen oder Urlaub beantragen können. Aus den Interviews im Jahr 2022 geht zudem hervor, dass „das System“ sich nicht wirklich verändert habe,

sondern vielmehr „im Hintergrund“ weiterlaufe. Ein Interviewpartner beschreibt die Situation folgendermaßen: „Schattenwirtschaft, hintenrum. Die Entscheidungen treffen weiterhin die Vorarbeiter bzw. das Führungspersonal der Subunternehmen, während die Personalabteilung nur noch unterschreibt“ (Interview 059).

In einem weiteren Fall wurden ehemalige Subunternehmen vollständig übernommen, und deren Führungspersonal erhielt leitende Positionen als Prokuriisten. Die Ehepartner dieser Personen leiteten das Büro, das weiterhin Beschäftigte aus Osteuropa nach Deutschland brachte. Besonders kritisch ist, dass die Rekrutierung und das Personalmanagement faktisch weiterhin vollständig von diesem ehemaligen Dienstleister kontrolliert werden – lediglich unter dem Deckmantel der deutschen Firma. Der Betriebsrat forderte daher mehr Mitspracherecht bei den Einstellungsgesprächen, erhielt dieses jedoch nicht (Interview 039). In einem anderen Fall werden die Werkwohnungen weiterhin über einen Dienstleister bereitgestellt.

Diese Beispiele verdeutlichen die unterschiedlichen Strategien der Unternehmen. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die ehemaligen Dienstleistungsunternehmen und Vorarbeiter*innen weiterhin in die betrieblichen Abläufe eingebunden sind, ihr Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen jedoch deutlich abgenommen hat. Die Betriebsräte sind ab 01.01.2021 für alle Beschäftigten eines Standorts verantwortlich, kontrollieren die Arbeitszeiterfassung und Unterkünfte und fungieren als zentrale Ansprechpersonen. Durch die Erweiterung der Betriebsratsgremien verfügen sie zudem über mehr Ressourcen und sind besser über die Probleme im Betrieb informiert.

Überwiegend wurde berichtet, dass ein rauer Umgangston nicht mehr toleriert wird und sich die Betriebe zunehmend von Vorarbeiter*innen trennen, die für Unruhe sorgen. Auch die Verfasser des Evaluationsberichts stellen fest, dass „unliebsames Führungspersonal“ während der Probezeiten entlassen wurde und „letztlich der Teil der früheren Vorarbeiter geblieben sei, der sowohl für die Beschäftigten als auch für das Unternehmen von Nutzen ist“ (vgl. Sommer et al. 2024, S. 95).

Die Überwindung sprachlicher Hürden wird als zentrale Maßnahme zur Integration der Beschäftigten angesehen. Solange die Verständigung zwischen dem Betriebsrat und der Belegschaft eingeschränkt bleibt, bleiben viele Probleme unsichtbar. Aus diesem Grund bieten viele Unternehmen Sprachkurse an oder unterstützen deren Teilnahme finanziell, entweder durch Online-Kurse, Vor-Ort-Kurse sowie durch die Übernahme der Kosten für Volkshochschulkurse (Interviews 010; 078; 079; 101; 133; 140).

Es wurde in mehreren Untersuchungsfällen von einem Misserfolg der Online-Kurse berichtet, da diese nicht gut besucht worden wären (Interviews 027; 079; 101). Berichtet wurde auch, dass, wenn die Beschäftigten nach der Arbeit oder am Wochenende die Sprachkurse besuchen müssen, die Teilnahmebereitschaft rapide abnehme, da sie nach ihrer ohnehin herausfordernden Arbeit schlicht zu müde zum Lernen seien (Interview 078). Ein gutes Beispiel stellt einer der Untersuchungsfälle dar, in dem bereits seit

zwei Jahren Deutschkurse für die Beschäftigten angeboten werden. Der Betrieb hat eigene Dozent*innen eingestellt, sodass die Beschäftigten berufsspezifisch Deutsch auf zwei unterschiedlichen Niveaus lernen können (Interview 140). In einem weiteren Betrieb werden demnächst ebenfalls Deutschkurse angeboten. Nach zwei langen Jahren der Bemühungen gelang es dem Betriebsrat schließlich, die Einführung von Deutschkursen im Betrieb durchzusetzen (Interview 010). In einigen Fällen haben auch Betriebsräte begonnen, die Sprachen der Mitarbeitenden zu lernen, um die Kommunikation zu verbessern.

Eine weitere Maßnahme besteht darin, die Gremien vielfältiger zu gestalten, um die Sprachvielfalt der Belegschaft besser zu repräsentieren. Wenn dies nicht möglich ist, werden Dolmetscher hinzugezogen (s. *Kapitel 7*).

Insgesamt wird deutlich, dass die Branche verstärkt darum bemüht ist, sich von den Strukturen der ehemaligen Subunternehmen unabhängiger zu machen. Dennoch stellt die Überwindung dieser Abhängigkeiten nach wie vor eine zentrale Herausforderung dar.

5.3 Weniger atypische Beschäftigung – Ein nachhaltiger Trend?

5.3.1 Leiharbeit

Seit dem 1. Januar 2021 dürfen in Schlacht-, Zerlege- und Verarbeitungsbetrieben nur noch eigene Arbeitnehmer*innen eingesetzt werden. Der Einsatz von Leiharbeitnehmer*innen war zunächst bis zum 31. März 2021 erlaubt, danach wurde für Fleischverarbeitungsbetriebe eine befristete Ausnahmeregelung geschaffen, die für drei Jahre galt (§ 6a Abs. 3 GSA Fleisch). Diese erlaubte den Einsatz von Leiharbeitnehmer*innen zur Abdeckung saisonaler Auftragsspitzen unter folgenden Bedingungen:

- Es musste ein Tarifvertrag mit der Gewerkschaft NGG vorliegen, der den Einsatz von Leiharbeit regelt.
- Das jährliche Arbeitszeitvolumen der Leiharbeitnehmer*innen durfte höchstens 8 Prozent der Gesamtarbeitszeit der Stammbegleitschaft betragen.
- Die Überlassungshöchstdauer des einzelnen Arbeitnehmers war auf maximal 4 Monate begrenzt. Eine erneute Beschäftigung bei demselben Entleiher war erst nach mehr als 6 Monaten wieder zulässig. Abweichungen durch einen Tarifvertrag waren ausgeschlossen (§ 6a Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GSA Fleisch).
- Vom ersten Tag an mussten für Leiharbeitnehmer*innen die gleichen Arbeitsbedingungen gelten wie für die Stammbegleitschaft. Auch hier waren abweichende Regelungen durch einen Tarifvertrag ausgeschlossen (§ 6a Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GSA Fleisch).

Laut NGG wurde diese Ausnahmeregelung in den letzten drei Jahren jedoch kaum genutzt (s. *Kapitel 8*). Nachdem auch die offizielle Evaluation des ASKG durch die Bundesregierung die relativ geringe Nutzung der Ausnahmeregelungen zur Leiharbeit bestätigt hat (vgl. Sommer et al. 2024, S.159), wurden sie auch nicht mehr verlängert, so dass ab dem 1. April 2024 auch in der Fleischverarbeitung Leiharbeit verboten ist. Die NGG wertete die geringe Nachfrage als Beleg dafür, „dass die Branche auch ohne Leiharbeit auskommt“ (NGG 2024).

Tatsächlich spielte Leiharbeit in der Fleischindustrie im Vergleich zur Werkvertragsbeschäftigung eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2018 lag der Anteil der Leiharbeit in Betrieben, die eine Selbstverpflichtungserklärung unterschrieben hatten, bei etwa 6 Prozent, während der Anteil der Werkvertragsbeschäftigen oft mehr als 50 Prozent, in Einzelfällen sogar bis zu 80 Prozent ausmachte (vgl. Erol/Schulzen 2021, S. 10).

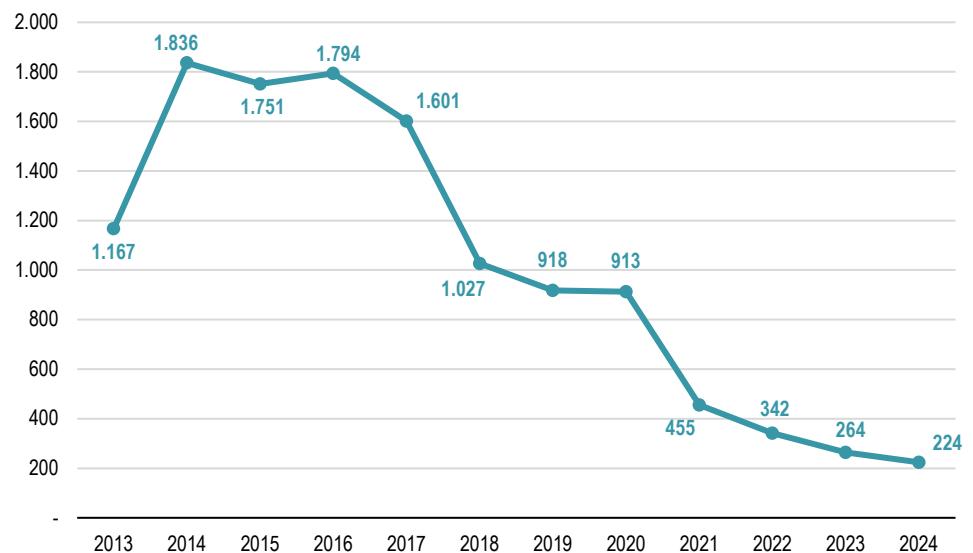
Mit dem Direktanstellungsgebot hat der Gesetzgeber nicht nur Werkverträge, sondern auch Leiharbeit in den Kernbereichen der Fleischwirtschaft verboten. Ziel war es, die Ausnutzung flexibler Arbeitsformen zu verhindern, indem vermieden wird, dass bei dem Verbot eines Modells einfach auf ein anderes ausgewichen wird. Dass dies ein wirksames Instrument war, zeigt der Rückgang der Zeitarbeit in der Branche – ein Ergebnis, das auch in unseren Interviews bestätigt wurde.

In den Berufen der Fleischverarbeitung ist ein kontinuierlicher Rückgang des Einsatzes von Leiharbeitnehmer*innen zu beobachten. Da die Leiharbeit eine eigenständige Branche darstellt, ist es in den Beschäftigtenstatistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht möglich, Leiharbeit nach Branchen zu analysieren. Stattdessen kann die Anwendung von Leiharbeit nur nach Berufen gemäß der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) betrachtet werden.⁸

Die Auswirkungen des ASKG sind eindeutig: Zwischen 2018 und 2024 ist der Einsatz von Leiharbeit in der Berufsgruppe „Fleischverarbeitung“ um 78 Prozent zurückgegangen. Setzt man die Anzahl der Leiharbeitnehmer*innen ins Verhältnis zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Berufen der Fleischverarbeitung, zeigt sich ein deutlicher Rückgang: Im Jahr 2018 machten Leiharbeitnehmer noch 1,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Berufen Fleischverarbeitung aus (1.027 von 67.097 Beschäftigten). Im Jahr 2024 sank dieser Anteil auf nur noch 0,3 Prozent (224 von 65.950 Beschäftigten) (*Abbildung 6*).

⁸ Die Berufsgruppe „Fleischverarbeitung“ (2923 der KldB 2010) umfasst sowohl fachlich ausgerichtete Tätigkeiten als auch komplexe Spezialistentätigkeiten in der Fleischwirtschaft. Zu den fachlich ausgerichteten Berufen gehören Fleisch- und Wurstwarenhersteller/in, Fleischer/in, Fleischer/in – Herstellen von Feinkost und Konserven, Fleischer/in – Schlachten, Fleischer/in – Verkauf, Fleischzerleger/in, Geflügelfleischer/in und Küchenfleischer/in. Als komplexe Spezialistentätigkeit zählt zudem der Beruf Techniker/in – Lebensmitteltechnik (Fleischereitechnik) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2021).

Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der Leiharbeitnehmer*innen in Berufen der Fleischverarbeitung*, Deutschland



* Die Berufsgruppe „Fleischverarbeitung“ (2923 der KldB 2010)

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

WSI

Auch in den Aussagen der interviewten Betriebsräte wurde – in den meisten Fällen – keine Notwendigkeit für den Einsatz von Leiharbeit gesehen. Auch für die Produktionsspitzen sahen die Betriebsräte keinen Bedarf für diesen Einsatz, da sie durch ausreichendes Personal und eingesetzte Arbeitszeitkonten bereits genügend Spielraum hatten (Interviews 030; 101).

„Wir haben im Prinzip genug Personal. Gott sei Dank! Wir können auch unter Umständen mit Überstunden arbeiten. Freiwillige Mehrarbeit ist möglich. Mit mehr Schichten können wir arbeiten: aus dem 2-Schichtbetrieb kann zeitweise [ein] 3-Schichtbetrieb werden. [...] Und vieles, was das angeht, viele Aktionen, die der Handel betreibt, ist ja auch planbar. Über einen gewissen Zeitraum können wir immer wieder feststellen, dass es zu bestimmten Zeiten immer höheren Bedarf an bestimmten Produkten gibt. Zum Beispiel zur Spargelzeit wird immer besonders viel Schinken und Kochschinken verlangt. Wir können unser Personal dahingehend steuern und in diesen Zeiten besonders viele Menschen haben, die die Arbeit machen können. Auch sind die Feiertage planbar.“ (Interview 101)

Auch Insourcing wurde in einem der Untersuchungsfälle festgestellt: Der Betrieb lässt die Kistenwäsche (Reinigungsprozess von Transport- und Lagerkisten) nicht mehr durch einen externen Dienstleister durchführen, wie es früher der Fall war, sondern übernimmt dies selbst. Dadurch wird von besserer Planungssicherheit und höherer Produktionsqualität berichtet (Interview 099).

Interessant war die Erkenntnis, dass Leiharbeit in zwei der untersuchten Betriebe als Rekrutierungsstrategie betrachtet wurde. In einer Branche, in der die Personalgewinnung schwierig ist, bot Zeitarbeit eine flexible Möglichkeit, neue Arbeitskräfte zu gewinnen, so die Interviewpartner*innen (Interviews 010; 140).

Die Betriebe, die den Tarifvertrag zur Leiharbeit angewendet haben, empfanden die 8-Prozent-Grenze als völlig ausreichend – wie auch im Evaluationsbericht festgehalten wurde (Interviews 121; 131; 140; Sommer et al. 2024, S.159).

Während einige Betriebe in der Fleischverarbeitung problemlos mit dem vollständigen Verbot der Leiharbeit zureckkommen, gibt es auch kritische Stimmen. Der Bedarf an Leiharbeitsbeschäftigte für eine Flexibilität zur Bewältigung saisonaler Auftragsspitzen und zur Abdeckung von Krankheitsausfällen sei nach wie vor hoch. Einige Arbeitgeber und Betriebsräte äußern den Bedarf an einer Verlängerung der Ausnahmeregelung. Durch das ASKG waren die Einsatzbedingungen der Zeitarbeit gut reguliert, sodass Betriebsräte sich keine Sorgen machen mussten, dass ein vorübergehender Einsatz von Leiharbeitnehmer*innen der Stammbelegschaft schaden würde. Da für Leiharbeitnehmer*innen von Beginn an die gleichen Arbeitsbedingungen wie für die Stammbelegschaft galten, bestand keine Gefahr, dass sie als billigere Arbeitskräfte eingesetzt werden. Nun jedoch müssen bei hohen Krankheitsausfällen die verbliebenen Kolleg*innen die Ausfälle kompensieren – eine Dauerbelastung, die die gesamte Belegschaft überfordert. Dies ist ein Hauptgrund, warum einige Betriebe den Leiharbeitseinsatz weiterhin für notwendig halten. Ein weiterer Faktor sei der Druck des Einzelhandels auf Zulieferbetriebe: Unvorhersehbare Produktionsspitzen entstehen, weil Lieferverzögerungen mit hohen Strafzahlungen geahndet werden. Wenn Unternehmen krankheitsbedingte Ausfälle nicht durch Zeitarbeit ausgleichen können, stelle dies eine erhebliche wirtschaftliche Belastung dar (Interview 054).

Die Betriebe suchen nach Alternativen, um den formellen Vorgaben zu entsprechen, ohne auf Flexibilität zu verzichten. Die Lösung für die Fleischbranche scheint die befristete Einstellung zu sein. Beschäftigte werden gezielt für Auftragsspitzen befristet eingestellt – und ihre Verträge je nach Bedarf nicht verlängert. Ob dies ein generelles Branchenphänomen ist oder nur vereinzelte Fälle betrifft, lässt sich derzeit nicht eindeutig sagen. Doch die Entwicklung zeigt eine deutliche Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse in der Branche (s. Kapitel 5.3.2).

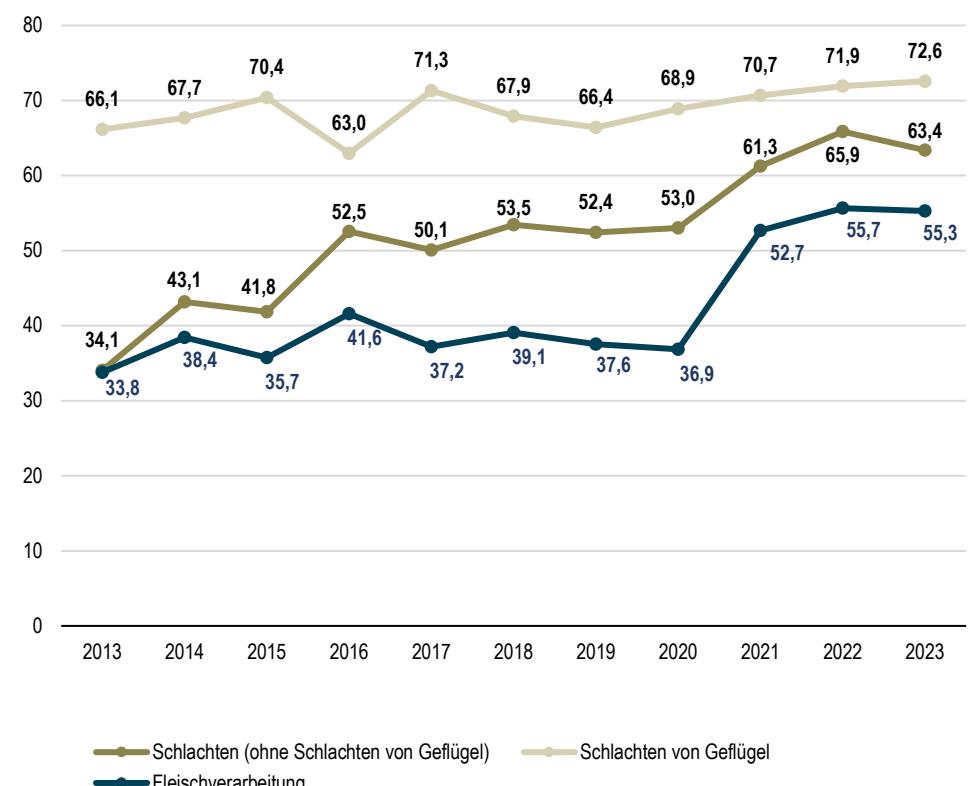
5.3.2 Befristete Einstellungen

Befristete Einstellungen scheinen in der Fleischbranche zu einer zentralen Strategie geworden zu sein, um den Anforderungen an Flexibilität gerecht zu werden. Seit 2020 lässt sich ein deutlicher Anstieg befristeter Neueinstellungen in der gesamten Fleischindustrie erkennen. Sie sind insbesondere in der Fleischverarbeitung und Schlachtung deutlich gestiegen (*Abbildung 7*).

Der Wirtschaftszweig „Schlachten von Geflügel“ weist mit 72,6 Prozent (5.151 von 7.098 Beschäftigten in der SvB-Kerngruppe Befristung⁹) der im Jahr 2023 begonnenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverträge den höchsten Anteil an befristeten Einstellungen in der Branche auf. In der Fleischverarbeitung hat der Anteil der befristeten Neueinstellungen besonders stark zugenommen und lag im Jahr 2023 bei 55,3 Prozent (25.372 von 45.888 Beschäftigten in der SvB-Kerngruppe Befristung). Im Bereich Schlachtung lag der Anteil der Befristungen im Jahr 2023 bei 63,4 Prozent (8.396 von 13.249 Beschäftigten in der SvB-Kerngruppe Befristung).

Abbildung 7: Entwicklung der Befristungsanteile in der Fleischindustrie nach Wirtschaftszweigen 2013–2023

in Prozent*



* bezogen auf Befristungen insgesamt in der SvB-Kerngruppe-Befristung,

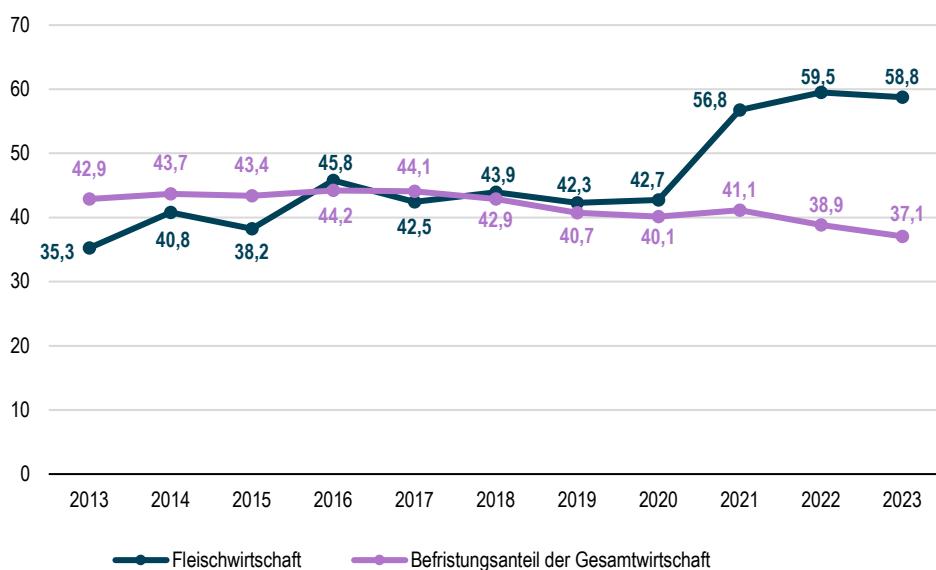
Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

⁹ Die SvB-Kerngruppe umfasst alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Ausnahme von Praktikanten und Praktikantinnen, Auszubildenden, Menschen in freiwilligen Diensten (Soziales Jahr, Bundesfreiwilligendienst) und Teilnehmer und Teilnehmerinnen an befristeten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei einem Rehabilitationsträger (vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018)).

Seils und Emmler (2024) stellen für die Entwicklung befristeter Einstellungen in Deutschland fest, dass deren Anteil an allen sozialversicherungspflichtigen Einstellungen von Anfang 2018 bis unmittelbar vor der Coronapandemie rasch gesunken ist. In der zweiten Hälfte des Jahres 2020 stieg er jedoch kurzfristig wieder an, da die Wirtschaft nach dem coronabedingten Einbruch im zweiten Quartal überraschend stark wuchs und befristete Arbeitsverhältnisse eine bedeutende Rolle beim Beschäftigungsaufbau spielten. Seit dem Ende der Coronapandemie sinkt der Anteil befristeter Einstellungen an allen sozialversicherungspflichtigen Einstellungen jedoch kontinuierlich (ebd., S. 3). Diese abnehmende Tendenz lässt sich in der Fleischindustrie jedoch nicht beobachten (*Abbildung 8*). Im Gegenteil: Der Anteil befristeter Einstellungen an den begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen in der Fleischindustrie erreichte im Jahr 2022 mit 59,5 Prozent sein bisheriges Höchstniveau und blieb im Folgejahr weiterhin sehr hoch bei 58,8 Prozent.

Abbildung 8: Anteil der befristeten Neueinstellungen in der Fleischwirtschaft* vs. Gesamtwirtschaft**

in Prozent



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung; ** Gesamtwirtschaft=SvB-Kerngruppe
Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

WSI

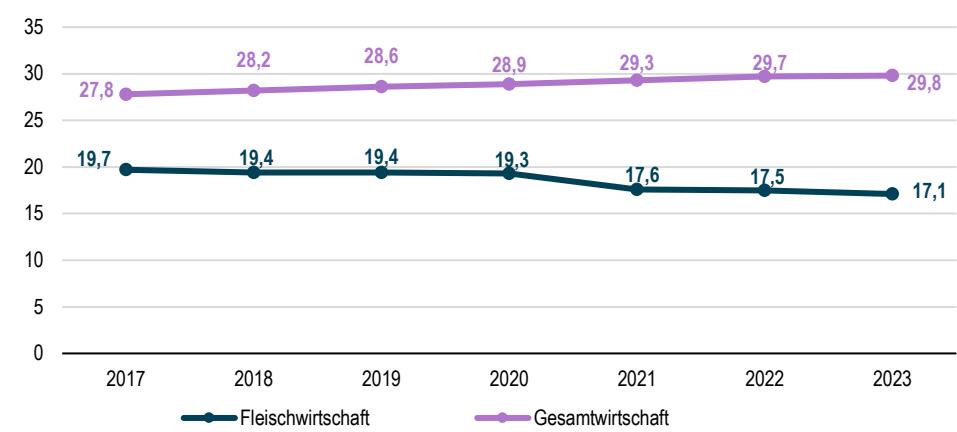
Die befristeten Einstellungen in der gesamten Fleischwirtschaft steigen zwischen 2020 und 2023 um ca. 38 Prozent. Dieser steile Anstieg deutet auf Flexibilisierungsstrategien der Betriebe hin. Die Betriebe nutzen vermutlich die befristeten Einstellungen als Alternativen, um den formellen Vorgaben des Direktanstellungsgebot zu entsprechen, ohne auf Flexibilität zu verzichten. Ob sich diese Tendenz weiterhin fortsetzt oder sich die Entwicklung wieder umkehren wird, bleibt abzuwarten. Der Anteil befristeter Einstellungen in der Branche liegt mit 59 Prozent deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 37,1 Prozent (*Abbildung 8*).

5.3.3 Teilzeitbeschäftigung

Seit Einführung des ASKG nimmt die Zahl der Teilzeitbeschäftigten in der Schlachtung und Fleischverarbeitung kontinuierlich ab. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Branche lag im Jahr 2023 bei 17,1 Prozent (absolut: 29.986). Im Vergleich dazu war im Jahr 2023 in der Gesamtwirtschaft der Anteil der Teilzeitbeschäftigten um 12,7 Prozent höher als in der Fleischindustrie (absolut: 10.347.217) (Abbildung 9).

Abbildung 9: Anteil in Teilzeit sv-pflichtig Beschäftigter an allen sv-pflichtig Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft und der Fleischwirtschaft* 2017–2023

in Prozent



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, zit. n. Bundesregierung 2023, eigene Darstellung.

WSI

Aus Branchen mit einer hohen Anfälligkeit für illegale Beschäftigung wie etwa der Bauwirtschaft¹⁰ ist bekannt, dass ein hoher Anteil an Teilzeitkräften in arbeitsintensiven Tätigkeiten auf Steuer- und Sozialversicherungsbetrug hindeuten kann, da in der Praxis die Arbeitszeiten oft deutlich länger sind und de facto unbezahlte Mehrarbeit geleistet wird. In diesem Sinne wird Teilzeitarbeit häufig als Instrument eingesetzt, um Vorgaben zum Mindestlohn zu umgehen (vgl. Kärcher/Walser 2025, S. 40). Auch für die Fleischindustrie stellte vor der Pflicht zur elektronischen Erfassung der Arbeitszeit die unzureichende Dokumentation der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden ein Einfallstor für die Unterschreitung des Mindestlohns dar (vgl. Bosch et al. 2019, S. 223 f.). Der Rückgang der Teilzeitbeschäftigung in der Fleischindustrie seit der Einführung des ASKG deutet darauf hin, dass die Unterschreitung des Mindestlohns durch die Ausnutzung sozialversicherungspflichtiger Teilzeitstellen aufgrund des Direktanstellungsgebots nicht mehr möglich ist.

¹⁰ Dazu bspw. Walser 2021, S. 223, 247.

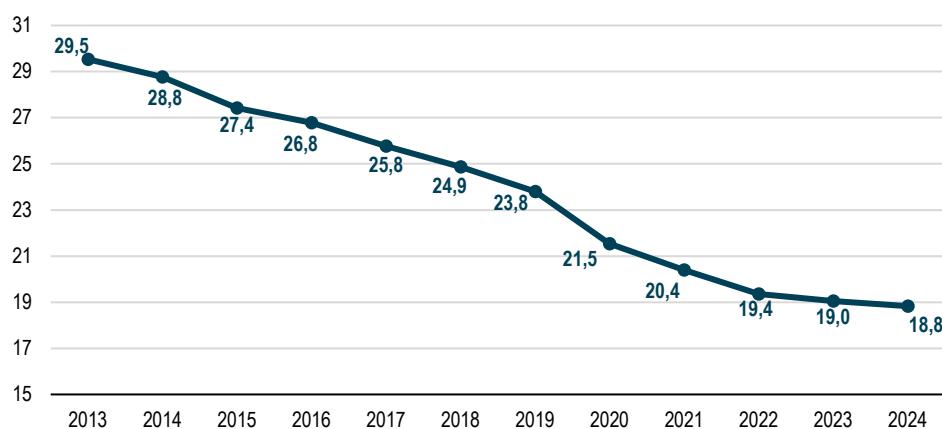
5.3.4 Geringfügige und ausschließlich kurzfristige Beschäftigung

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn das regelmäßige monatliche Arbeitsentgelt die Geringfügigkeitsgrenze von 556 Euro (Stand 2025) nicht übersteigt. Eine kurzfristige Beschäftigung ist gegeben, wenn das Arbeitsverhältnis von vornherein auf höchstens drei Monate oder insgesamt 70 Arbeitstage pro Kalenderjahr begrenzt ist und – sofern das Entgelt die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet – nicht berufsmäßig ausgeübt wird. Diese Beschäftigungsform ist typisch für Saisonarbeitskräfte. Die Befristung muss entweder vertraglich oder aufgrund der Art des Arbeitsverhältnisses eindeutig festgelegt sein. Für eine kurzfristige Beschäftigung müssen weder Arbeitnehmende noch Arbeitgebende Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung zahlen. Durch fehlende Beiträge zu den Sozialversicherungen (Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) sichern geringfügige Beschäftigungen sich sozial nicht ab, d. h. sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld und in der Folge auch einen geringeren Rentenanspruch (s. BMAS 2025).

Die Zahl der geringfügig Beschäftigten in der Fleischindustrie ist tendenziell rückläufig. Zwischen 2019 und 2024 sank sie um 21 Prozent. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung in der Fleischwirtschaft lag 2019 bei 12,6 Prozent, während er bis 2024 auf 9,8 Prozent zurückging. Zum Vergleich: In der Gesamtwirtschaft lag im Jahr 2019 der Anteil geringfügig Beschäftigter ähnlich wie in der Fleischwirtschaft bei 12,8 Prozent und ist im Jahr 2024 auf 11,3 Prozent zurückgegangen. Damit ist ihr Anteil in der Fleischwirtschaft nach dem ASKG deutlich niedriger als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

Abbildung 10: Entwicklung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in der Fleischwirtschaft

in Tsd.



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

WSI

Die Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Beschäftigungsformen in der Fleischwirtschaft zwischen 2013 und 2024. Daraus lässt sich erkennen, dass die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten¹¹ im Laufe der Zeit zunimmt, während die geringfügige Beschäftigung zurückgeht. Insgesamt lässt sich festhalten, dass nach Inkrafttreten des ASKG die atypischen Beschäftigungsformen in der Branche deutlich zurückgegangen sind.

Tabelle 4: Entwicklung der Beschäftigungsstrukturen in der Fleischwirtschaft 2013–2024

Jahr	Beschäftigte	davon		
		sv-pflichtig Beschäftigte	Insgesamt	ausschließlich GB darunter ausschl. kurzfristig Beschäftigte
	1	2	3	4
2013	173.473	143.937	29.536	366
2014	171.908	143.144	28.764	257
2015	180.780	153.352	27.428	320
2016	185.582	158.800	26.782	418
2017	187.539	161.763	25.776	427
2018	189.317	164.444	24.873	439
2019	189.466	165.669	23.797	451
2020	185.187	163.645	21.542	380
2021	201.961	181.567	20.394	394
2022	198.928	179.566	19.362	441
2023	192.230	173.186	19.044	428
2024	192.254	173.425	18.829	501

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit eigene Darstellung.

WSI

Obwohl der Anteil der ausschließlich kurzfristig Beschäftigten innerhalb der geringfügigen Beschäftigung gering ist, zeigt sich dennoch ein Zuwachs von 11 Prozent zwischen 2019 und 2024. Im Jahr 2024 lag die Zahl dieser Beschäftigten bei 501 Personen – ein Anteil, der zwar nicht signifikant ist, jedoch darauf hinweist (und uns anekdotisch auch bekannt ist), dass diese Beschäftigungsform in der Fleischindustrie teilweise als Alternative zur Zeitarbeit genutzt wurde. Da die kurzfristige Beschäftigung besonders missbrauchsanfällig und schwer kontrollierbar ist (s. Kärcher/Walser 2025, S. 63), ist hier noch eine Beobachtung ratsam, wie sich die Anzahl der geringfügigen Beschäftigung – insbesondere die kurzfristige Beschäftigung – in der Branche über die Jahre entwickeln wird.

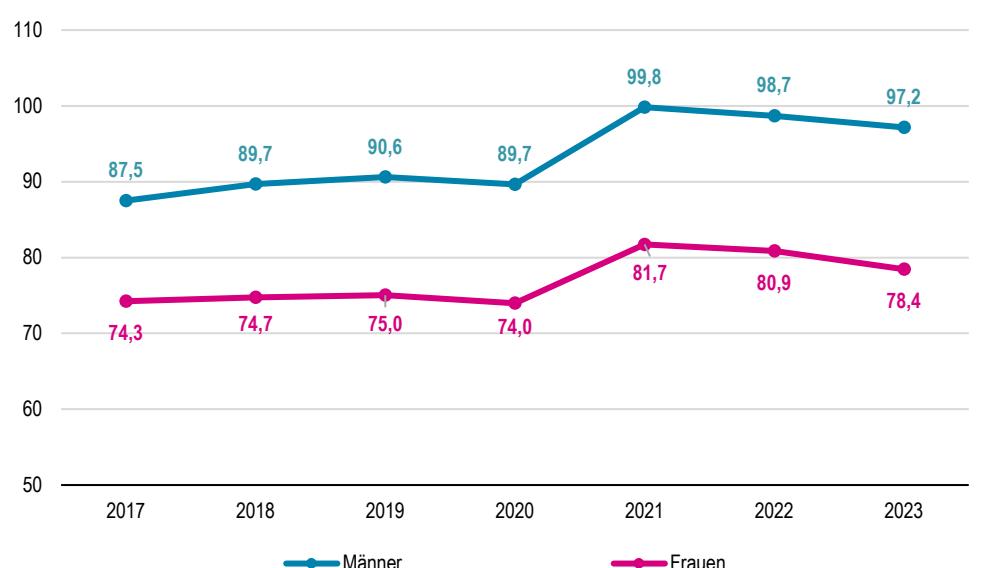
¹¹ Die BA-Statistiken zur Beschäftigung in der WZ 2008 101 (Schlachtung und Verarbeitung) weisen höhere Zahlen auf als die Destatis-Daten. Dies ist darin begründet, dass Destatis nur Betriebe mit mindestens 20 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfasst.

5.4 Wer arbeitet heute in der Fleischindustrie? Geschlechterverteilung und Nationalitäten

Im Jahr 2021 betrug der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Männer 55 Prozent (99.833 Beschäftigte) und lag damit 10 Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen, die 45 Prozent (81.734 Beschäftigte) ausmachten (Abbildung 11). Dieser Unterschied von 10 Prozentpunkten zwischen den Geschlechtern blieb auch im Jahr 2023 fast unverändert bestehen (10,6 Prozent).

Abbildung 11: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Fleischindustrie* nach Geschlecht

in 1.000



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung

Quelle: Bundesagentur für Arbeit zit.n. Bundesregierung 2023, eigene Darstellung.

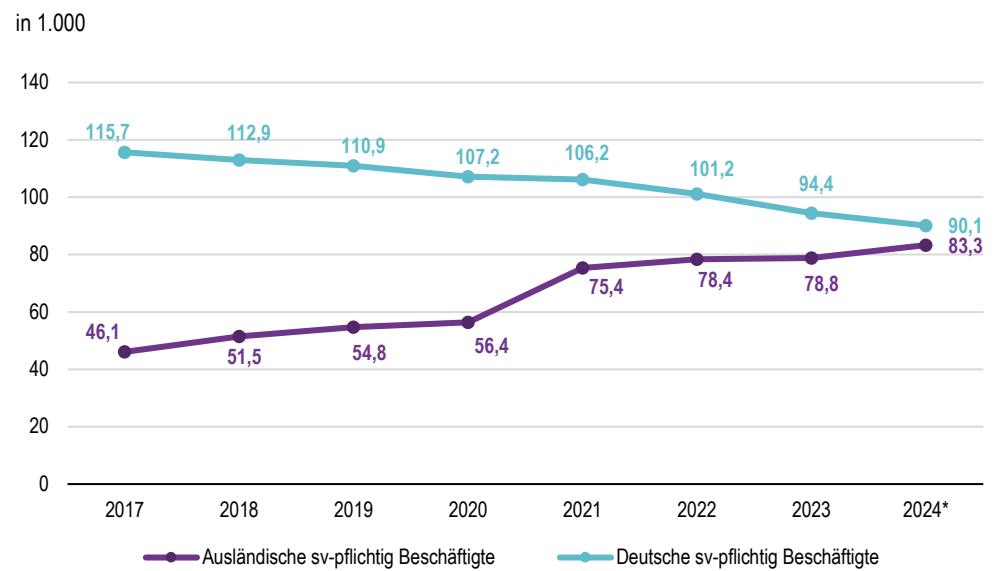
WSI

Die Fleischindustrie ist insbesondere im Bereich der Schlachtung und Zerlegung traditionell männerdominiert und das ist bis heute so geblieben. Im Bereich der Fleischverarbeitung findet sich hingegen ein deutlich höherer Frauenanteil. Vor allem ungelernte Tätigkeiten wie Etikettierung und Verpackung werden in der Branche überwiegend von Frauen ausgeübt.

Der Anteil der Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist in der Fleischindustrie nach Einführung des ASKG deutlich gestiegen. Ihre Zahl lag im Jahr 2019 noch bei 54.751 und nahm in den folgenden Jahren kontinuierlich zu, sodass sie im Jahr 2024 bereits 83.319 erreichte. Dies entspricht einem Anstieg von rund 52 Prozent. Gleichzeitig nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen in der Branche kontinuierlich ab und lag im Jahr 2024 bei 90.106.

Die Zunahme ausländischer Beschäftigung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass ehemalige Werkvertragsbeschäftigte, die fast ausschließlich eine ausländische Staatsbürgerschaft hatten, mit dem ASKG nun von den Fleischunternehmen übernommen wurden.

Abbildung 12: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Fleischindustrie nach Staatsangehörigkeit



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung

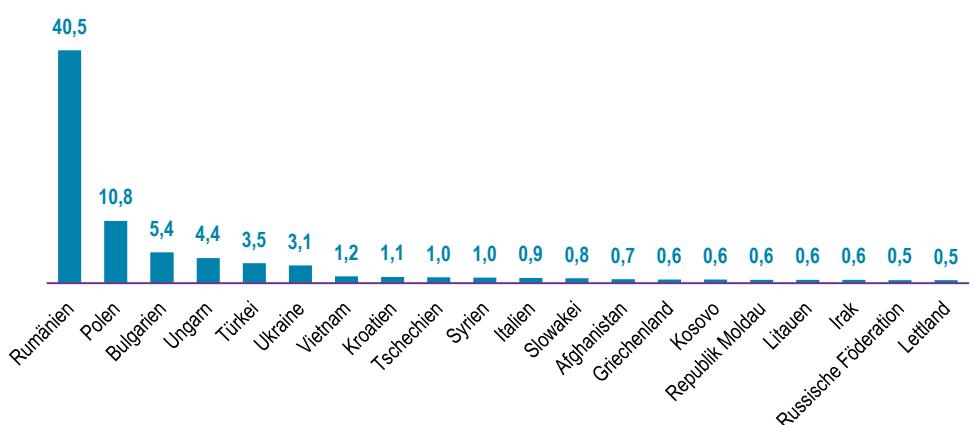
Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

WSI

Wie Abbildung 12 zeigt, ist die Fleischindustrie in Deutschland stark international geprägt. Die Sonderauswertung der BA, die für die vorliegende Studie durchgeführt wurde, weist darauf hin, dass in der Branche Beschäftigte aus über 120 verschiedenen Nationen tätig sind. In Abbildung 13 sind die 20 am häufigsten vertretenen Nationalitäten aufgeführt.

Abbildung 13: Beschäftigtenanzahl nach Nationalitäten in der Fleischindustrie* 2024

in 1.000



* WZ 2008, 101 Schlachtung und Fleischverarbeitung

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

WSI

Die größte Bevölkerungsgruppe in der Branche stellen Beschäftigte aus Rumänien (40.540) und Polen (10.829) dar. Es folgen Beschäftigte aus Bulgarien (5.385) und Ungarn (4.384). Weitere große Gruppen stammen aus der Türkei (3.479) und der Ukraine (3.102).

Die internationale Belegschaft spielt eine zentrale Rolle in der Fleischindustrie, übernimmt sie doch häufig körperlich anspruchsvolle und schlecht bezahlte Tätigkeiten. Im Gegensatz dazu werden Bürotätigkeiten in der Branche überwiegend von Einheimischen ausgeübt, die in der Regel besser bezahlt werden. Die Branche ist nahezu vollständig auf migrantische Arbeitskräfte angewiesen, die seit Jahrzehnten vor allem aus osteuropäischen EU-Ländern rekrutiert werden, da kaum jemand in Deutschland bereit ist, diese Arbeiten unter den bestehenden Bedingungen zu verrichten. Die Fleischunternehmen nutzen zudem das in Europa bestehende Lohngefälle. So liegt z.B. der gesetzliche Mindestlohn in Rumänien bei 4,87 Euro pro Stunde gegenüber 12,82 Euro in Deutschland (Stand Januar 2025, vgl. Lübker/Schulten 2025, S. 6f.).

Um den steigenden Bedarf an Arbeitskräften zu decken, erweitern die Betriebe zunehmend ihre Rekrutierungskreise. Eigene Rekrutierungsbüros wurden in Ländern wie Polen, Rumänien, Bulgarien und Serbien eingerichtet, da die Rekrutierung aus osteuropäischen EU-Ländern im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich einfacher ist. Zudem macht das Lohngefälle zwischen diesen Ländern und Deutschland eine Beschäftigung in der deutschen Fleischindustrie für viele attraktiv. Darüber hinaus prüfen die Betriebe verstärkt Möglichkeiten, auch Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu gewinnen. Unter den nichteuropäischen Herkunftsländern sind insbesondere Vietnam (1.204), Syrien (961) und Afghanistan (667) relevant (*Abbildung 13*).

Die Rekrutierungsstrategie der Fleischindustrie sorgte im Jahr 2022 erneut für Empörung, als bekannt wurde, dass Tönnies versucht hatte, Flüchtlinge aus der Ukraine direkt an der Grenze zu rekrutieren. Unternehmenssprecher Fabian Reinkemeier stellte diesen Anwerbeversuch als Hilfe dar und betonte: „Wir helfen den Kriegsflüchtlingen vor Ort und bieten ihnen eine Zukunftsperspektive“ (zit. n. Bongen/Friedrich 2022) Dennoch erntete der Konzern dafür scharfe Kritik von vielen Seiten. Dieses Vorgehen rückte die umstrittenen Rekrutierungspraktiken der Branche erneut in den Fokus der öffentlichen Debatte (ebd.).

Es zeigt sich, dass die Multinationalität der Branche zwar eine wirtschaftliche Notwendigkeit für die Fleischbetriebe darstellt, zugleich jedoch auch eine erhebliche Herausforderung für die Sicherstellung fairer Arbeitsbedingungen und die Integration der migrantischen Beschäftigten bedeutet.

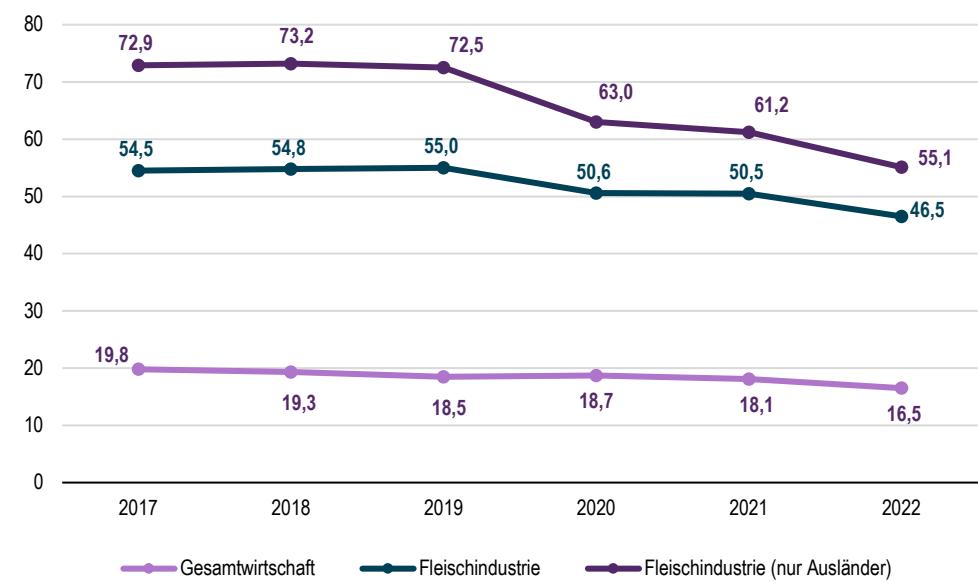
6 Arbeitsrealität nach dem ASKG

6.1 Löhne: Nach wie vor eine Niedriglohnbranche

Die Fleischindustrie in Deutschland gehört bereits seit langem zu den ausgeprägten Niedriglohnbranchen (*Abbildung 14*). Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit arbeiteten zwischen 2017 und 2021 jeweils mehr als die Hälfte aller Vollzeitbeschäftigte in der Fleischindustrie im Niedriglohnsektor. Dabei ist der Trend leicht rückläufig, so dass der Anteil im Jahr 2022 mit 46,5 Prozent erstmals unter die 50-Prozent-Marke gerutscht ist. Noch einmal deutlich höher ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den ausländischen Vollzeitkräften in der Fleischindustrie. Dieser lag in den Jahren 2017 bis 2019 – d.h. vor Verabschiedung des ASKGs – noch bei über 70 Prozent. 2020 und 2021 lag er noch bei über 60 Prozent und ist dann 2022 auf 55 Prozent zurückgegangen. Im Vergleich hierzu arbeiteten in der Gesamtwirtschaft 2017 knapp 20 Prozent aller Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnsektor. Bis 2022 ist dieser Anteil auf 16,5 Prozent zurückgegangen.

Abbildung 14: Anteil der Niedriglohnbeschäftigte in der Fleischindustrie und in der Gesamtwirtschaft 2017–2022*

in Prozent der Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe



*Niedriglohn = Lohn, der weniger als 2/3 des Medianlohns beträgt

Quelle: Bundesagentur für Arbeit zit. n. Bundesregierung (2023, Tabelle 16)

WSI

In absoluten Zahlen verdiente im Jahr 2022 ein Vollzeitbeschäftiger in der Fleischindustrie im Median pro Monat 2.482 Euro brutto. Bei einer 40-Stunden-Woche entsprach dies einem Stundenlohn von etwa 14,30 Euro. Damit lag der Medianlohn in der Fleischindustrie gut ein Drittel (32 Prozent) unterhalb des Medianlohns in der Gesamtwirtschaft, wo monatlich 3.646 Euro gezahlt wurde (alle Zahlen nach Bundesregierung 2023, Tabelle 14).

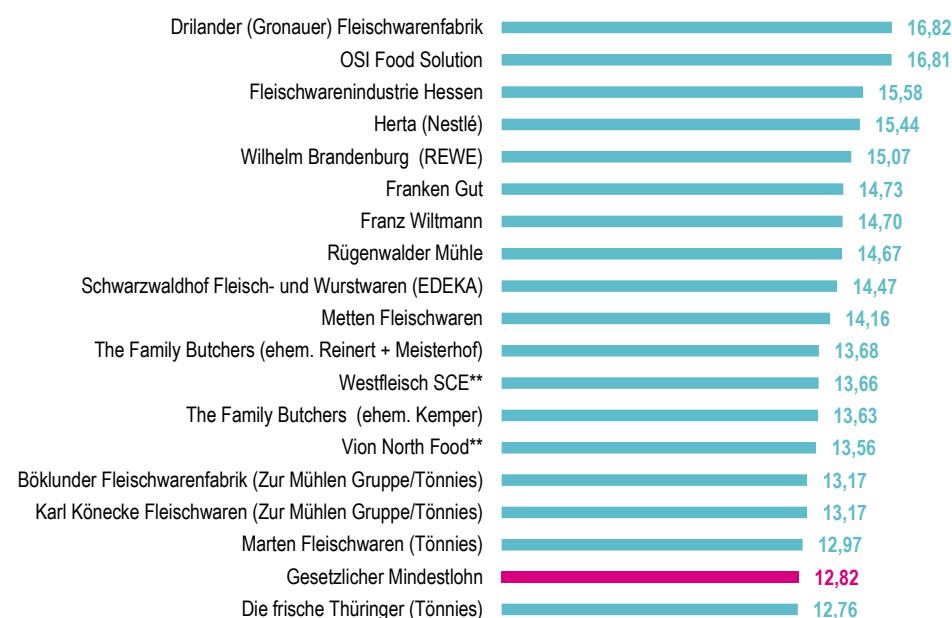
Das relativ geringe Lohnniveau in der deutschen Fleischindustrie hängt eng mit der sehr geringen Regelungsdichte von Löhnen in der Branche zusam-

men. Bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 und des tarifvertraglichen Branchenmindestlohns im August 2014 gab es in der Branche überhaupt keine Lohnuntergrenze. Seither orientieren sich die Löhne für den großen Anteil der un- und angelernten Beschäftigten am gesetzlichen Mindestlohn.¹² Dies gilt insbesondere für den Großteil der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten.

Tarifverträge spielen nach der weitgehenden Erosion der Branchentarifverträge in den 1990er-Jahren demgegenüber in der Fleischindustrie, von einigen Unternehmenstarifverträgen abgesehen, kaum mehr eine Rolle (s. Kapitel 8). Wo es noch Haustarifverträge gibt, liegen die untersten Löhne mitunter deutlich oberhalb des Mindestlohns. Anfang 2025 schwanken die untersten Tariflohngruppen in der Fleischindustrie zwischen 13 und knapp 17 Euro pro Stunde (Abbildung 15).

Abbildung 15: Unterste Lohngruppe in ausgewählten Tarifverträgen der Fleischindustrie

in Euro pro Stunde



Quelle: WSI-Tarifarchiv, NGG (Stand 01.01.2025), eigene Darstellung.

WSI

Zwei Drittel der Beschäftigten in der Fleischindustrie arbeiten heute unter tariflosen Bedingungen (Interview 119) und erhalten somit lediglich den gesetzlichen Mindestlohn. Auch in den Interviews betonen Betriebsräte, wie ungerecht das Lohnniveau für die harte Arbeit in der Branche ist und wie sehr dies ihre Arbeit erschwert: „In den Schlachtbetrieben arbeiten Menschen zehn Stunden am Tag und bekommen nur den Mindestlohn. Da möchte man auch nicht Betriebsrat sein.“ (Interview 030)

¹² Der Branchenmindestlohn in der Fleischindustrie lag demgegenüber zumeist unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns (s. Kapitel 8, Abbildung 18)

Vor dem ASKG konnte nie sichergestellt werden, dass die Beschäftigten tatsächlich den Mindestlohn erhielten. Vielmehr wurden sie durch überlange Arbeitszeiten und unerlaubte Abzüge – etwa für Arbeitsschutzkleidung oder Miete – auf dem Papier mit dem Mindestlohn bezahlt, de facto erhielten sie jedoch oft weniger. Mit der Einführung der elektronischen Arbeitszeiterfassung wurde unbezahlte Mehrarbeit und damit ein faktisches Unterlaufen des Mindestlohns deutlich begrenzt.

Auch nach dem ASKG bleibt die Fleischindustrie jedoch eine Niedriglohnbranche. Das niedrige Lohnniveau wird auch als ein wesentlicher Grund für die hohe Fluktuation angesehen. Die Fleischindustrie dient für viele migratische Beschäftigte als Sprungbrett in den deutschen Arbeitsmarkt. Sie werden in der Regel weiterhin in ihren Heimatländern rekrutiert und nach Deutschland gebracht. Nach einiger Zeit wechseln viele Beschäftigte in andere Branchen – häufig in die Logistik –, da dort bessere Löhne gezahlt werden und die Arbeitsbedingungen im Vergleich zur Fleischindustrie zumindest weniger belastend sind. Zudem wird die Sprachbarriere oft ausgenutzt, da viele Beschäftigte aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse Schwierigkeiten haben, sich in anderen Branchen zu bewerben. Interessanterweise werden angebotene Sprachkurse in manchen Betrieben nicht nur als Qualifizierungsmaßnahme, sondern auch als Risiko für eine höhere Fluktuation betrachtet: „Wenn die Kollegen aus Rumänien ein bisschen Deutsch können, dann wechseln sie sofort in die Logistik!“ (Interview 030).

Auch unterschiedliche Vertragsbedingungen in den Betrieben führen dazu, dass Beschäftigte für die gleiche Arbeit unterschiedlich entlohnt werden. Zum Beispiel gilt für die langjährige Stammbelegschaft weiterhin die Nachwirkung des Manteltarifvertrags, in dem auch Zusätze für Mehrarbeit geregelt sind. Für neu eingestellte Beschäftigte oder für diejenigen, die im Rahmen von § 613a BGB übernommen wurden, findet dieser Manteltarifvertrag jedoch keine Anwendung. Das bedeutet, dass in ein und demselben Betrieb zwei Beschäftigte an einem Sonntag in der Produktion die gleiche Arbeit verrichten, aber aufgrund unterschiedlicher Vertragsregelungen unterschiedlich entlohnt werden – einer erhält doppelt so viel Geld wie der andere. Dies führt nicht selten zu erheblichen Spannungen in der Belegschaft und stellt auch die Betriebsräte vor große Herausforderungen (Interview 132).

6.2 Arbeitszeiten zwischen Entlastung und Intensivierung

In der Fleischindustrie sind die Arbeitgeber gemäß § 6 GSA Fleisch zur digitalen und manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung verpflichtet. Diese gesetzliche Regelung wurde als Reaktion auf massive Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) eingeführt. Vor diesem Eingriff wurde die unzureichende Arbeitszeiterfassung häufig als Umgehungsstrategie des Mindestlohns genutzt (vgl. Bosch et al. 2019).

Ein Beispiel für das Ausmaß der Verstöße liefert die Überwachungsaktion des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) NRW im Jahr 2019. Dabei wurden insgesamt 8.752 Verstöße festgestellt, von denen 5.863 gegen das ArbZG verstießen. Besonders gravierend war, dass die Arbeitszeiten in den Fällen von festgestellten Verstößen regelmäßig deutlich über den gesetzlichen Arbeitszeitvorgaben lagen. Anhand handschriftlicher Arbeitszeiterfassungen der Arbeitnehmer*innen konnten teilweise Arbeitstage von über 16 Stunden unter hohem Produktionsdruck sowie die Nichteinhaltung der gesetzlichen Ruhezeit von 11 Stunden rekonstruiert werden (s. MAGS 2019, S. 3, 12ff.).

In zahlreichen Interviews mit Stakeholdern und Betriebsräten wurde deutlich, dass überlange Arbeitszeiten von 200 bis 220 Stunden pro Monat in der Branche gang und gäbe waren. Eine angemessene Entlohnung der Beschäftigten konnte nicht sichergestellt werden, da die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden häufig von den aufgezeichneten Zeiten abwichen. Aufgrund dieser Diskrepanz gestaltete es sich für die Kontrollbehörden äußerst schwierig, Rechtsverstöße gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG) oder Arbeitszeitgesetz nachzuweisen. Auch die Evaluation des BMAS bestätigt diese Problematik (vgl. Sommer et al. 2024, S. 109).

Die Evaluation des BMAS stellt bei nahezu allen interviewten Behörden den Verdacht fest, dass die Arbeitszeit der Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen bewusst nicht korrekt dokumentiert wurde und die handschriftlich erfassten Angaben nicht valide waren (vgl. ebd.). Um diese Problematik zu adressieren, gab es mehrere Versuche vor dem ASKG, wie etwa im Jahr 2017 durch die Normierung des GSA Fleisch. Gemäß § 6 GSA Fleisch wurden die Pflichten zur Erstellung von Dokumenten nach § 17 Absatz 1 des MiLoG, § 19 Absatz 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und § 17c Absatz 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) dahingehend angepasst, dass Arbeitgeber und Entleiher verpflichtet wurden, den Beginn und das Ende der täglichen Arbeitszeiten aufzuzeichnen.

Aufgrund des Einsatzes von Werkverträgen konnten sich die Fleischbetriebe lange Zeit der Verantwortung für die Verhinderung von Mindestlohnunterschreitungen in der Branche entziehen. Seitdem ASKG sind die Beschäftigten jedoch direkt eingestellt und so konnten bereits bestehende elektronische Zeiterfassungssysteme in allen untersuchten Betrieben problemlos auf alle Beschäftigten ausgeweitet werden. Dadurch wurden die Arbeitszeiten aller Beschäftigten elektronisch erfasst und die für die Branche üblichen systematischen Verstöße gegen das ArbZG mit dem ASKG in den untersuchten

Betrieben beendet. In jedem untersuchten Betrieb konnte festgestellt werden, dass die überlangen Arbeitszeiten innerhalb kurzer Zeit ein Ende gefunden haben. Auch die Evaluation des BMAS bestätigt dies und stellt fest, dass in der Regel in der Branche das ArbZG eingehalten wird (vgl. Sommer et al. 2024, S. 118). Damit einhergehend ist auch die Unterschreitung der Lohnzahlungen verringert worden. Auch die Beratungsstellen berichten in unseren Interviews von einer Abnahme der Intensität und Schwere der Beratungsfälle, wie auch im Evaluationsbericht festgehalten wurde (vgl. ebd., S. 116).

Mit dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes gehören überlange Arbeitszeiten in der Fleischindustrie in der Regel der Vergangenheit an. Betriebsräte berichten von anfänglichen Konflikten mit den Beschäftigten, insbesondere im ersten Jahr nach der Umstellung. Viele machten zunächst negative Erfahrungen, da sie sich an die neue Situation gewöhnen mussten. Die Veränderung war für sie einschneidend – plötzlich war es nicht mehr möglich, durch überlange Arbeitszeiten zusätzliches Geld zu verdienen. Anfangs standen sie den neuen Regelungen kritisch gegenüber, doch später erkannten sie, dass diese letztlich zu ihrem Vorteil waren:

„Erst haben sich die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte über die neuen Regelungen beschwert. Ab dem dritten Monat kamen die positiven Rückmeldungen. Jetzt sehen alle das positiv. Ein*e Mitarbeiter*in hat sich bedankt und sagte mir „jetzt habe ich ein Leben“. Früher wurde sieben Tage zwölf bis vierzehn Stunden gearbeitet. Damals haben die Werkvertragsbeschäftigte sogar über die Nacht gearbeitet, bis zu der nächsten Schicht um sechs Uhr morgens. Jetzt haben sie eine Fünf-Tage-Woche und am sechsten Tag wollen sie gar nicht mehr arbeiten.“ (Interview 007)

Interessant ist die Erkenntnis des Evaluationsberichts, dass die Verstöße gegen das MiLoG in den Jahren 2020 bis 2022 zugenommen haben. Während im Jahr 2020 8,81 Prozent der Arbeitgeberprüfungen zu einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Mindestlohnverstoß führten, stieg dieser Anteil im Jahr 2022 auf 11,41 Prozent, so der Verfasser der Evaluationsberichts gemäß § 8 GSA Fleisch im Auftrag des BMAS (Sommer et al. 2024, S. 116).

Die Verfasser des Evaluationsberichts erklären diesen Anstieg vor allem dadurch, dass die Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung (§ 6 GSA Fleisch) durch das ASKG die Kontrollen zur Einhaltung des ArbZG überhaupt erst ermöglicht habe. Es wurden also nicht mehr Verstöße begangen, sondern lediglich mehr Verstöße identifiziert (ebd.).

In einem Exkurs gehen die Verfasser des Evaluationsberichts auf den Umgang mit der Erfassung von Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten seit der Novellierung des GSA Fleisch ein. Dabei wird festgehalten, dass im Jahr 2021 52 Unternehmen und im Jahr 2022 80 Unternehmen wegen der pauschalen Erfassung dieser Zeiten belangt wurden, wie die befragten Hauptzollämter berichten (vgl. Sommer et al. 2024, S. 117).

Wahrscheinlich lässt sich dieser Anstieg der Mindestlohnverstöße auch teilweise darauf zurückführen, dass es noch keinen zufriedenstellenden Umgang mit der Erfassung von Rüst-, Wasch- und Umkleidezeiten in der Branche gibt. Auch in vielen der von uns untersuchten Betrieben war dies eine geteilte Erfahrung. Für die Erfassung dieser Zeiten haben viele Betriebe mittels Betriebsvereinbarung eine pauschalisierte Lösung gefunden, die teilweise schon vor dem ASKG als betriebliche Praxis angewendet wurde. Beispielsweise erhalten die Beschäftigten entweder pauschal 60 Euro pro Monat oder 6 Tage im Jahr frei; 180 Euro für längere Wege im Betrieb oder 90 Euro für kürzere Wege bzw. 6 Tage Freizeitausgleich im Jahr.

Dies klingt auch nach einer vom Hauptzollamt gewünschten Lösung, das von den Verfassern des Evaluationsberichts interviewt wurde:

„Da kann man eigentlich nur sagen, man muss in dem Betrieb ange messen 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 Viertel stunde, 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...“ (zit. n. ebd., S.116)

Gemäß ASKG sind die Arbeitgeber lediglich dazu verpflichtet, den Beginn und das Ende der täglichen Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung elektronisch und manipulationssicher zu erfassen. Inwieweit die pauschalen Lösungen, die auch bereits vor dem ASKG im Rahmen von Betriebsvereinbarungen gehandhabt wurden, zulässig sind, lässt sich nicht abschließend bewerten. Die Erfassung der Wege- und Umkleidezeiten ist nicht nur pauschalisiert, sondern in einigen der untersuchten Betriebe wurde auch eine digitale Erfassung dieser Zeiten festgestellt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit der Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung überlange Arbeitszeiten nun eine Ausnahme darstellen. Rüst-, Umkleide- und Waschzeiten gehören gemäß § 6 Abs. 2 GSA Fleisch nun zur täglichen Arbeitszeit. Durch die digitale Zeiterfassung ist die Kontrolle von Arbeitszeiten und Mindestlohnunterschreitungen für die Kontrollbehörden deutlich einfacher geworden. Verstöße lassen sich erstmals gut identifizieren und nehmen laut den Erfahrungen der Beratungsstellen deutlich ab.

Die Arbeitszeitregelungen in der Branche bestehen nicht nur aus der Erfassung der Arbeitszeit. Diese variieren von Betrieb zu Betrieb und sogar innerhalb eines einzelnen Betriebs. In den meisten Fällen hat die alte Stammbelegschaft bessere Arbeitszeitregelungen als die neu eingestellten Beschäftigten. So arbeitet in einem Betrieb die alte Stammbelegschaft 40 Stunden pro Woche, während die neu eingestellten Beschäftigten 48 Stunden in einem Zeitraum von 24 Wochen arbeiten müssen (Interview 059). In einem

Betrieb konnte jedoch eine Verbesserung festgestellt werden: Dort wurden die Arbeitszeiten per Betriebsvereinbarung von 42 Stunden auf 40 Stunden pro Woche reduziert (Interview 007). Es kommt auch nicht selten vor, dass Beschäftigte weniger als 40 Stunden pro Woche arbeiten, zum Beispiel: 39 Stunden (Interview 079); 37,5 Stunden (nur für die alte Stammbelegschaft (Interview 132); 38 Stunden (Interviews 010; 030); 37,5 Stunden pro Woche (Interview 101).

Kritisch angemerkt wurde in einer Betriebsuntersuchung, dass sich die Arbeitszeiten über die Jahre nicht verkürzt, sondern verlängert haben:

„Diese Arbeit macht kaputt, und sie ist ein Knochenjob. Wir verlangen von den Menschen jetzt, viel länger zu arbeiten, und auch das Rentenalter wird ständig nach hinten verschoben. Im Jahr 1992 habe ich mit einer 37,5-Stunden-Woche in diesem Betrieb angefangen, jetzt arbeiten die Menschen 40 Stunden pro Woche. Das kann ich nicht verstehen. Die Arbeitsbedingungen haben sich über die Jahre sogar noch verschlechtert.“ (Interview 132)

Auch Arbeitszeitkonten sind in den untersuchten Betrieben keine Seltenheit, um einen flexibleren Umgang mit der Arbeitszeit zu ermöglichen. Diese Konten erlauben es den Unternehmen in Phasen hoher Auftragslage mehr Arbeitsstunden zu leisten, während in Zeiten mit geringer Auslastung die Beschäftigten ins Minus gehen können. Die angesammelten Überstunden können von den Beschäftigten entweder ausbezahlt oder für zusätzliche freie Tage genutzt werden. Ebenso besteht die Möglichkeit, Über- bzw. Minusstunden quartalsweise abzubauen bzw. nachzuarbeiten (Interviews 007; 011; 083; 122).

Das Arbeitszeitkonto ist für die Branche besonders sinnvoll. Durch diese Regelung können die Betriebe Auftragsspitzen besser abfedern, ohne dafür Fremdpersonal einzstellen zu müssen. Auch für die Beschäftigten bringt diese Lösung Vorteile mit sich. Da die Mehrheit der Beschäftigten in der Branche einen Migrationshintergrund hat, könnten sie durch die angesammelten Überstunden länger in ihren Heimatländern bleiben. Diese Vorteile lassen sich jedoch nur dann nutzen, wenn in den Betrieben eine ausreichende Personaldecke vorhanden ist. Ist das Personal hingegen sehr knapp bemessen, füllen sich auch die Arbeitszeitkonten schnell – so unsere Beobachtungen in den untersuchten Betrieben.

In zwei Untersuchungsfällen wurden sogar familienfreundliche Schichten eingeführt, die etwas später beginnen, sodass die Kinder zunächst in die Kita gebracht werden können (Interview 007; 030).

6.3 Leben und Wohnen: Hat sich die Lage verbessert?

Vor der Einführung des ASKG war das Thema Wohnen und Lebensbedingungen für die Betriebe stark negativ behaftet (Interview 089). Mit der Einstellung der Beschäftigten sahen sich die Unternehmen jedoch mehr oder weniger gezwungen, sich auch um Werkswohnungen und den Transport zu kümmern. Diese Herausforderungen zu bewältigen, ist für große Betriebe wie Tönnies oder Westfleisch vergleichsweise leichter gewesen als für einen mittelständigen Betrieb. Beide Konzerne haben eigene Tochtergesellschaften¹³ gegründet, die sich konzernweit ausschließlich um die Werkswohnungen kümmern.

Tönnies berichtet auf der Webseite von der eigenen Immobiliengesellschaft „One Immobilien Services“ von der Übernahme von über 400 Wohnungen und Häusern mit etwa 4.800 Wohnplätzen, die rund 30 Prozent der Belegschaft zur Verfügung stehen. Die übrigen 70 Prozent der Beschäftigten wohnen in privaten Häusern oder Wohnungen.¹⁴

Westfleisch berichtet im Geschäftsbericht 2021, dass die unternehmenseigene Dienstleistungsgesellschaft „WE-Service GmbH“ für den Konzern das Immobilienmanagement übernimmt. Dazu gehören die Wohnungsakquise, die Wohnungsverwaltung und -vermittlung sowie ein technischer Dienst für sämtliche anfallenden Hausmeisteraufgaben wie Reparaturen und Wartungsarbeiten sowie die Mieterbetreuung. Ende 2021 hatte Westfleisch rund 600 Wohnungen für Beschäftigte gemietet, die eine Werkswohnung benötigen. Alle übernommenen Wohneinheiten wurden im großen Stil renoviert, und der Konzern bietet an allen Standorten vergleichbare Standards an (Westfleisch 2021, S. 12).

Die Wohneinheiten in beiden Konzernen sind voll möbliert und verfügen über ein eigenes Bad, eine Küchenzeile sowie Elektrogeräte. Zudem wird auf eine maximale Belegung von zwei Betten pro Zimmer geachtet. Für Familien werden Appartements und für Alleinstehende Single-Wohnungen bereitgestellt, so die Angaben auf der Webseite der Tönnies Immobiliengesellschaft. Bei Westfleisch wohnen die Mitarbeitenden je nach Wohnungsgröße überwiegend zu dritt, zu viert oder zu fünft. Zudem berichtet Westfleisch im Geschäftsbericht 2021 von einem begonnenen Wohnungsprojekt in Lübbecke, bei dem zweigeschossige Doppelhäuser mit Wohnungen für jeweils vier Personen gebaut werden (Westfleisch 2021, S. 12). Die Preise für die Wohnungen liegen zwischen 150 und 280 Euro pro Person in den von uns untersuchten Betrieben.

Fünf von vierzehn befragten Betrieben bieten ihren migrantischen Beschäftigten keine Werkswohnungen an (Interviews 007; 010; 030; 032; 039). Drei dieser Unternehmen berichten jedoch, dass die ehemaligen Subunternehmen weiterhin Wohnungen für die Beschäftigten bereitstellen. In diesen Fällen sieht sich der Betriebsrat nicht für die Kontrolle der Wohnungen

¹³ Tönnies Immobilien- und Wohngesellschaft mbH „One Immobilien Services“, gegründet in Rheda-Wiedenbrück im Juli 2020; Westfleisch We-Service GmbH, erste Erscheinung im Geschäftsbericht des Konzerns im Jahr 2020, s. Westfleisch 2020, S.10.

¹⁴ S. <https://one-wohnen.de/>

verantwortlich und hält sich bewusst heraus. In einem der Unternehmen fungiert der ehemalige Subunternehmer sogar als Betriebsleiter, wodurch im Grunde alles wie im alten System abläuft – nur unter dem Deckmantel eines deutschen Unternehmens. Dies ist besonders alarmierend, falls dies für die Mehrheit der Betriebe zutreffen sollte, in denen kein Betriebsrat existiert, denn es ist bislang unklar, welche Bedingungen dort herrschen.

Zwei der Unternehmen, die keine Werkswohnungen anbieten, sind eher mittelständisch geprägt und beschäftigen kaum Arbeitnehmer*innen, die auf Werkswohnungen angewiesen sind. Diese Betriebe unterstützen ihre Beschäftigten vielmehr bei der Suche nach eigenen Wohnungen und lehnen insbesondere sachgrundlose Befristungen ab. Sie sind der Auffassung, dass ihre Beschäftigten dadurch auch in der Lage seien, Mietverträge abzuschließen oder Kredite aufzunehmen (Interviews 007; 030; 101).

Diejenigen, die aus dem „Hamsterrad“ von Wohnung-Transport-Arbeit ausbrechen, verfolgen in der Regel das Ziel der Integration (Interview 133). Viele Beschäftigte haben in einem der untersuchten Fälle bereits eigene Wohnungen gefunden, wobei die Personalabteilung aktiv bei der Wohnungssuche unterstützt (Interview 095). Werkswohnungen sollten demnach nur für die Anfangsphase gedacht sein. Allerdings wechselten viele Beschäftigte nicht in eigene Wohnungen, da die Werkswohnungen in der Regel günstiger sind (Interview 004). Dies verdeutlicht auch das Problem des Mangels an bezahlbarem Wohnraum.

Auch die Kontrolle der Wohnungen sowie die Hausmeistertätigkeiten werden von den Unternehmen nach dem ASKG selbst übernommen. Entweder führt der Betriebsrat regelmäßige Kontrollen durch, oder die Begehungen erfolgen digital. Hinsichtlich der Wohnungskontrollen sind die Meinungen der Betriebsräte jedoch geteilt. Während einige dies als ihre Aufgabe betrachten und für sinnvoll halten (Interviews 027; 131), empfinden andere dies als Eingriff in die Privatsphäre der Beschäftigten (Interviews 039; 079) und vertreten die Auffassung, ihre Arbeit sollte am Werkstor enden (Interview 032). Aus Sicht des Managements stellen die Wohnungen einerseits eine hohe Kostenbelastung dar, werden andererseits aber auch als „notwendige Produktionsmittel“ betrachtet, ohne die die Produktion nicht aufrechterhalten werden könnte (Interview 078). Diese Sichtweise ist darin begründet, dass die Betriebe für ihre Produktion auf migrantische Beschäftigte angewiesen sind, die in der Regel aus anderen Ländern nach Deutschland rekrutiert werden. Da diese Arbeitnehmer*innen meist nicht in Deutschland sesshaft sind, benötigen sie von Tag eins an eine Unterkunft, um ihre Arbeit in den Betrieben aufnehmen zu können.

Die Abhängigkeitsverhältnisse, die durch die Bereitstellung von Wohnungen entstehen, werden durch folgende Aussage deutlich: „Es ist gut, dass wir die Wohnungen anbieten. Die Beschäftigten bleiben dann in der Branche, denn wenn sie wechseln, müssen sie selbst eine Wohnung suchen, und das ist nicht so leicht in Deutschland.“ (Interview 095) Menschen mit Migrationsgeschichte sind auf dem Wohnungsmarkt zudem häufig benachteiligt. In der Regel erhalten die Beschäftigten nicht sofort unbefristete Verträge, was die

Suche nach eigenem Wohnraum zusätzlich erschwert. Diese diskriminierenden Strukturen schaffen größere Abhängigkeiten: Die Beschäftigten bleiben trotz schwieriger Bedingungen in der Branche oder bei ihrem Arbeitgeber, weil sie dringend ein Dach über dem Kopf benötigen.

6.4 Gesundheit am Arbeitsplatz: Fortschritt oder Stillstand?

Nach dem ASKG wuchsen Betriebe der Fleischwirtschaft teilweise um 100 bis 600 Prozent.¹⁵ Bei einem solch schnellen Zuwachs wäre eine Zunahme der meldepflichtigen Arbeitsunfälle in den Betrieben zu erwarten gewesen. Überraschenderweise stellten wir jedoch fest, dass sich in den meisten untersuchten Betrieben weder die Schwere noch die Anzahl der Arbeitsunfälle durch die Einführung des Direktanstellungsgebots verändert hat. Mit Ausnahme eines Betriebes meldete kein Betrieb Veränderungen oder gar Verschlechterungen in diesem Zusammenhang.

Dass das ASKG hat insgesamt eine signifikante Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes für alle Beschäftigten in der Fleischwirtschaft bewirkt hat, ist unbestreitbar. Zwar fühlten sich einige Betriebsräte bereits vor dem ASKG für die Gesundheit der Beschäftigten in Subunternehmen verantwortlich und agierten bei Unfällen entsprechend, doch wurde mehrfach belegt, dass Arbeitsunfälle in den ehemaligen Subunternehmen nicht immer bei der Berufsgenossenschaft BGN gemeldet wurden. Die tatsächliche Unfallquote in diesen Subunternehmen stellt daher eine Dunkelziffer dar. Betrachtet man ausschließlich die bei der BGN gemeldeten Arbeitsunfälle in ehemaligen Subunternehmen und vergleicht sie mit den übrigen Betrieben der Fleischwirtschaft, zeigt sich, dass die Unfallbelastung dort vor Einführung des ASKG mindestens doppelt so hoch war (s. *Tabelle 5*).

Im Jahr 2018 lag die Zahl der Arbeitsunfälle in der gesamten Lebensmittelindustrie bei 32 pro 1.000 Vollarbeiter. In der Kategorie „Fleisch be- und verarbeitende Betriebe“ betrug die meldepflichtige Arbeitsunfallquote für 2018 offiziell 49,7 (nach unseren Berechnungen 54,4). Im Gewerbezweig „Ausbeiner, Zerleger sowie Kopf- und Lohnschlachter“, in dem sich laut BGN alle Mitarbeiter der Werkvertragsunternehmen befanden, war die Unfallbelastung jedoch fast doppelt so hoch und lag im Jahr 2018 bei 92,8 (nach unseren Berechnungen 95,6) (*Tabelle 5*).

¹⁵ In unserem Sample gab es sowohl Betriebe, die z.B. um 20 % gewachsen sind, als auch Betriebe, die überhaupt nicht gewachsen sind, da sie bereits zuvor vollständig auf Fremdpersonal verzichtet hatten.

Tabelle 5: Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter in Fleischwirtschaft 2018–2023

Gewerbezweig	2018	2018*	2019*	2019	2020	2021	2022	2023
Be- und Verarbeitung von Geflügel (F2; 94 ab 2019)	-	50,7	62,7	57,1	55,3	48,7	43,9	42,6
Be- und Verarbeitung von Fleisch, Wildbret (F3; 95 ab 2019)	49,7	54,4	58,4	53,9	52,5	55,2	50,1	49,0
Ausbeiner, Zerleger, Lohn- und Kopfschlachter (F4)	92,8	95,6	-	-	-	-	-	-
Branchentyp. Dienstleist. in der Fleischwirtschaft (96)	-	-	63,8	61,2	65,4	42,9	36,6	44,1
Gesamt BGN	32	32	33,6	33,6	31,7	32,3	28,9	27,8

*Anmerkung: Bis 2019 wurden in den BGN-Geschäftszahlen die Arbeitsunfälle je 1 Mio. Arbeitsstunden erfasst, ab 2019 hingegen je 1.000 Vollarbeiter. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde für diese Arbeit eine Umrechnung vorgenommen, sodass die Arbeitsunfälle für die Jahre 2012 bis 2019 nach der Formel Meldepflichtige Unfälle/Vollarbeiter×1.000 berechnet wurden. Die eigenen Berechnungen weichen leicht von den BGN-Sonderauswertung und den BGN-Geschäftszahlen für die Jahre 2018 und 2019 ab (Tabelle 5).

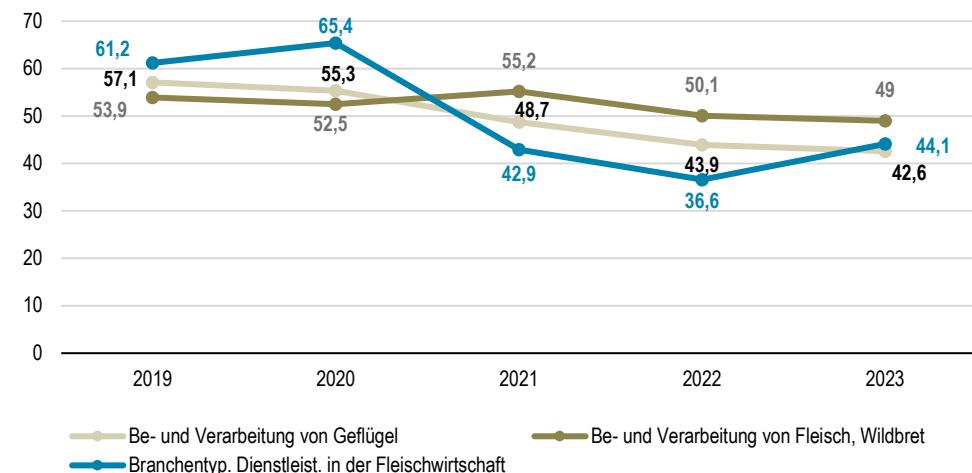
WSI

Quelle: BGN-Geschäftszahlen, BGN-Sonderauswertung für die Jahre 2018 und 2019, eigene Darstellung.

Die meldepflichtigen Arbeitsunfälle in der Fleischwirtschaft haben seit der Einführung des ASKG kontinuierlich abgenommen (Abbildung 16). Laut BGN sind die Arbeitsunfälle während der Coronapandemie schwer zu interpretieren, da es sich insgesamt um eine außergewöhnliche Zeit handelte. Daher bietet sich ein Vergleich zwischen dem Jahr 2019, in dem viele Betriebe mit der Übernahme der Werkvertragsbeschäftigen begonnen haben, und dem Jahr 2023 nach der Pandemie an.

Abbildung 16: Meldepflichtige Arbeitsunfälle in der Fleischwirtschaft 2019–2023

je 1.000 Vollarbeiter*



*Anmerkung: Ab dem Umlagejahr 2019 wurden die Gewerbezweige in der Fleischwirtschaft aufgrund eines neuen GefahrTarifs neu zugeordnet. Daher ist eine separate Betrachtung der „Ausbeiner, Zerleger und Kopf- und Lohnschlachter“ für die Folgejahre nicht mehr möglich. Seit 2021 wurden aufgrund des ASKG die Mitarbeiter der Werkvertragsunternehmen von den Unternehmen der Fleischbe- und -verarbeitung übernommen und unter dieser Kategorie erfasst.

WSI

Quelle: BGN-Geschäftszahlen 2019–2023, eigene Darstellung.

Vergleicht man die Veränderungen der meldepflichtigen Arbeitsunfälle zwischen 2019 und 2023, zeigt sich, dass die Unfallzahlen in der Kategorie „94 Be- und Verarbeitung von Geflügel“ um -25,4 Prozent, in der Kategorie „95 Be- und Verarbeitung von Fleisch, Wildbret“ um -9,1 Prozent und in der neuen Kategorie „96 Branchentyp. Dienstleist. in der Fleischwirtschaft“ um -27,9 Prozent gesunken sind.

Die frühere Kategorie „F4 – Ausbeiner, Zerleger, Lohn- und Kopfschlachter einschl. verbundener Dienst- oder Werkleistungen“, der laut BGN alle Mitarbeiter der Werkvertragsunternehmen zugerechnet wurden, wurde in die Kategorie „95 Be- und Verarbeitung von Fleisch, Wildbret“ integriert. Dass die Unfallzahlen dort dennoch auf dem branchenüblichen Niveau geblieben und sogar über die Jahre weiter zurückgegangen sind, spricht dafür, dass in der Branche ein großer Schritt für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten durch das Gesetz gemacht wurde.

Die Betriebe tragen nun ausnahmslos die Verantwortung für alle Beschäftigten am Standort und investieren in die Gesundheit ihrer Mitarbeitenden. In allen von uns untersuchten Betrieben wurden erstmals Unterweisungen in der Muttersprache der Beschäftigten durch den Einsatz technischer Hilfsmittel z.B. iPads angeboten. In den meisten Fällen haben die Betriebe ein strukturiertes Onboarding etabliert, sodass neue Beschäftigte nicht bereits am ersten Arbeitstag an die Fließbänder geschickt werden. Stattdessen verbringen sie den ersten Tag mit einer Betriebsbesichtigung, dem Kennenlernen des Betriebsrats sowie mit notwendigen Einweisungen und Arbeitssicherheitsunterweisungen.

In einigen Fallstudien konnten wir zudem feststellen, dass Unternehmen besondere Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes umgesetzt haben. Dazu gehören unter anderem digitale Schulungen in verschiedenen Sprachen, regelmäßige Jour fixes mit den zuständigen Behörden sowie „Shop-Floor-Meetings“ vor jeder Schicht, um die Aufmerksamkeit für mögliche Gefahren zu erhöhen.

Die/der Berater*in der BGN bestätigt in unserem Interview die Verbesserungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Branche, seitdem es das ASKG gibt:

„In den letzten Jahren stellen wir eine signifikante Abnahme der Arbeitsunfälle in der Branche fest. Es liegt auf dem Level der deutschen Betriebe der Fleischwirtschaft jetzt. Von hohen Arbeitsunfällen der Subunternehmen ist man zurückgekommen.“ (Interview mit der BGN)

Die Verbesserungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Fleischwirtschaft lassen sich nicht nur quantitativ anhand der BGN-Zahlen belegen, sondern es ist ein Umdenken in der Branche im Hinblick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz auch qualitativ zu beobachten. Das Direktanstellungsgebot hat zuvor intransparente Strukturen in den Betrieben offengelegt und so für einen besseren Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten gesorgt. In keinem der untersuchten Betriebe konnten wir feststellen, dass die

Schwere und Anzahl der Arbeitsunfälle zugenommen hat. Im Gegenteil konnten wir vielmehr einen Wandel in der Organisation des Arbeitsschutzes beobachten. Auch positiv hervorzuheben ist, dass seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes die Zahl der Ersthelfer in den Betrieben gestiegen ist.

Die Überführung der Werkvertragsbeschäftigten in die Fleischbetriebe hat der willkürlichen Handhabung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in den Subunternehmen ein Ende gesetzt. Nun werden alle Beschäftigten im Kernbereich der Fleischwirtschaft hinsichtlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gleichbehandelt. Die BGN-Berater*innen fassen diese Verbesserungen wie folgt zusammen:

„Es hat sich in den letzten Jahren vieles verbessert. Das Direktanstellungsgebot ist die wichtigste Veränderung. Jetzt sind die Strukturen viel transparenter und bei einem Unfall ist das Unfallgeschehen viel schneller aufzuklären, da die Verantwortlichen klar sind. Früher war das nahezu unmöglich, da alle sich gegenseitig für den Unfall verantwortlich gemacht hatten und am Ende war niemand verantwortlich. Unternehmenskulturen verändern sich. Sie schreiben den Arbeits- und Gesundheitsschutz als wichtiges Managementthema auf die Agenda und übernehmen die Verantwortung über ihre Belegschaft.“ (Interview mit der BGN)

Auch die Arbeit der Kontrollbehörden wurde durch das ASKG verbessert. Zuvor waren Kontrollen aufgrund der unübersichtlichen Subunternehmensstrukturen kaum möglich. Teilweise waren in den Betrieben bis zu 30 – 40 Subunternehmen im Einsatz, die überprüft werden mussten – eine nahezu unmögliche Aufgabe für die Behörden. Auf dem Papier schien damals alles in Ordnung zu sein, doch es war allgemein bekannt, dass den Beschäftigten kein adäquater Arbeits- und Gesundheitsschutz zuteil wurde.

Das Verbesserungspotenzial im Arbeits- und Gesundheitsschutz der Branche ist jedoch begrenzt, da die Tätigkeiten in der Fleischwirtschaft naturgemäß mit hohen Verletzungsrisiken verbunden sind. Im Vergleich zur restlichen Lebensmittelindustrie, in der ein hoher Automatisierungsgrad zu deutlich geringeren Arbeitsunfallquoten geführt hat, bleibt die Fleischwirtschaft weit zurück. Es wäre also zwar unrealistisch, in dieser Branche drastisch reduzierte Unfallquoten zu erwarten, eine kontinuierliche Verbesserung bleibt jedoch wünschenswert. Derzeit liegt die Arbeitsunfallquote bei rund 40 Unfällen pro 1.000 Beschäftigten – vor dem ASKG war diese Zahl in den Subunternehmen noch doppelt so hoch.

Ein weiterer Aspekt, der den Arbeitsschutz in der Branche besonders herausfordernd macht, ist die hohe Fluktuation von Mitarbeitenden. Es ist schwer, eine gewisse Routine in den Betrieben zu etablieren, da in manchen Betrieben 30 – 40 Prozent der Belegschaft innerhalb eines Jahres zwei- bis dreimal wechselt. Viele Beschäftigte sind un- oder angelernt und arbeiten möglicherweise zum ersten Mal in einem Fleischbetrieb. Auch die eng getakteten Messerarbeiten, die Monotonie der Tätigkeit – oft über acht bis zehn

Stunden hinweg derselbe Schnitt oder Handgriff – tragen zusätzlich zur Häufigkeit von Arbeitsunfällen auch bei den erfahreneren Beschäftigten bei.

Dennoch lässt sich in der Fleischwirtschaft eine qualitative Verbesserung im Hinblick auf Arbeits- und Gesundheitsschutz erkennen und Betriebe der Fleischwirtschaft setzen diesen auch verstärkt in den Fokus:

„Vorgesetzte sehen mittlerweile Arbeitsschutz als gleichwertiges Unternehmensziel. Erfolge der Führungskräfte werden jetzt an der Anzahl der Arbeitsunfälle gemessen. Das hat es in der Form noch nie gegeben. Führungskräfte sind berichtspflichtig gegenüber der Geschäftsführung. Auch die Sicherheitsfachkräfte sind enorm gewachsen in den Betrieben.“ (Interview 106)

Westfleisch gilt als Vorreiter der Branche. Im Oktober 2020 führte die gesamte Westfleisch-Gruppe ein Managementsystem für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gemäß DIN ISO 45001 ein, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie das Wohlbefinden der Beschäftigten zu erhalten und kontinuierlich zu verbessern.

Dieses flächendeckende Managementsystem im Bereich Arbeitsschutz umfasst eine digitale und effektivere Dokumentation von Arbeitsunfällen. Es trägt dazu bei, das Risiko von Erkrankungen und Verletzungen am Arbeitsplatz zu verringern und bestenfalls präventiv zu wirken. Zur Überprüfung der Einhaltung der eingeführten Arbeitsschutzmaßnahmen verpflichtet sich die Geschäftsleitung von Westfleisch, das System durch die Sicherheitsfachkräfte des Konzerns fünfmal im Jahr überprüfen zu lassen. Um einer möglichen „Betriebsblindheit“ entgegenzuwirken, zertifiziert zudem die BGN das System in einem dreijährigen Rhythmus.

Alle Westfleisch-Standorte – Bakum, Coesfeld, Hamm, Lübbecke, Münster (Hauptverwaltung), Oer-Erkenschwick sowie die Tochterunternehmen WestfalenLand und Wetralog – wurden von der BGN zertifiziert. Am 21. April 2023 wurde schließlich auch Dog's Nature, als letztes noch fehlendes Tochterunternehmen, nachträglich zertifiziert. Der Tiernahrungshersteller hat sich damit ebenfalls zur Einhaltung der DIN ISO 45001 verpflichtet.

6.5 Fluktuation: Bleiben die Beschäftigten länger?

Migrantische Beschäftigte kommen oft ohne jegliche Kenntnis darüber, was die Arbeit in einem Fleischbetrieb tatsächlich bedeutet, nach Deutschland. Häufig kommt es vor, dass Beschäftigte bereits nach den ersten Stunden in der Produktion ihre Arbeit wieder aufgeben. Die Fleischproduktion ist ein Bereich, zu dem die meisten Menschen heute kaum noch einen direkten Bezug haben. In unserer Gesellschaft ist uns der Herstellungsprozess weitgehend entfremdet, da Fleisch meist fertig verpackt aus dem Kühlregal kommt. Doch die Realität in der industriellen Fleischproduktion ist alles andere als menschenwürdig. Beschäftigte, insbesondere in der Schlachtung, sind einer äußerst brutalen Arbeitsatmosphäre ausgesetzt. Der intensive Geruch von Ammoniak, Blut und Innereien liegt ständig in der Luft. Die Arbeit erfolgt in einem erschöpfenden Tempo, das sowohl körperlich als auch mental extrem belastend sein kann. Es werden täglich unzählige Tiere in industriellen Schlachtbetrieben getötet und zerlegt. Diese Bedingungen stellen eine enorme Herausforderung für die psychische und physische Gesundheit der Beschäftigten dar.

Ein großer Teil der neu eingestellten Beschäftigten in der Branche hatte zuvor keinen Bezug zur Fleischverarbeitung. In den meisten Fällen ist dies ihre erste Erfahrung mit einer derart anspruchsvollen Tätigkeit. Traditionell ist die Fleischindustrie für Migrant*innen ein erster Türöffner in den Arbeitsmarkt. Hier fanden sie oft ihre erste Beschäftigung – ohne die Sprache des Ziellandes beherrschen oder eine Berufsausbildung nachweisen zu müssen. Für viele war es der erste Job in einem fremden Land. Sowohl Betriebsräte als auch Management berichten, dass viele Beschäftigte nach einiger Zeit die Branche verlassen und in andere Bereiche wechseln. Zahlreiche Betriebe melden eine Fluktionsrate von 100–200 Prozent. Es wird häufig darauf hingewiesen, dass es eine Kernbelegschaft von etwa 65–70 Prozent gibt. Dabei handelt es sich um Beschäftigte, die schon lange in der Branche arbeiten, ihre Familien nachgeholt haben und eine langfristige Perspektive sehen. Allerdings gibt es einen weiteren Teil der Belegschaft, von etwa 30 Prozent (in einigen Fällen bis zu 60 Prozent), der innerhalb eines Jahres mehrfach komplett ausgetauscht wird (Interviews 027; 079; 131). In einem Betrieb wurde geschildert, dass an einem Tag 40 neue Beschäftigte eingestellt wurden, von denen jedoch nur eine Person für eine längere Zeit blieb (Interview 131). Ein anderes Unternehmen berichtete, dass jährlich zwischen 1.600 und 1.800 Mitarbeitende ausgetauscht werden: „Manche schaffen es nicht einmal bis zur ersten Pause.“ (Interview 132).

Selbst innerhalb eines Konzerns wechselten Beschäftigte zwischen Standorten, da es dort unterschiedliche Lohnniveaus gab. Ein konzernweiter Tarifvertrag hat dies mittlerweile angeglichen (Interview 133).

Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des ASKG wurde in den Interviews immer geschildert, dass die Fluktuation besonders extrem war. Mittlerweile versuchen die Betriebe, diese besser in den Griff zu bekommen. Eine weit verbreitete Maßnahme ist das Onboarding, um den Einstieg für neue Beschäftigte angenehmer zu gestalten. Die Einführung in den Betrieb erfolgt nun

strukturiert: Am ersten Arbeitstag werden neue Beschäftigte mit den Abläufen vertraut gemacht, der Betrieb wird vorgestellt, und sie haben ersten Kontakt mit der Personalabteilung und dem Betriebsrat. Zudem werden die ersten Sicherheitsunterweisungen in mehreren Sprachen durchgeführt. Diese Maßnahmen haben bereits zu Verbesserungen geführt (Interviews 021; 030; 078; 079; 140).

Betriebsräte führen die hohe Fluktuation in erster Linie auf die harten Arbeitsbedingungen und die niedrigen Löhne zurück. Ein Betriebsrat erklärt:

„Für 9,60 Euro [Interview-Datum: Februar 2022] unter diesen Bedingungen zu arbeiten, ist nicht attraktiv. Es ist kalt, nass, überall Blut! Amazon ist direkt in der Nähe, zahlt 12 Euro pro Stunde plus Zuschläge. Warum sollten die Beschäftigten bei uns bleiben?“ (Interview 107)

Es gibt jedoch auch Betriebe, in denen die hohe Fluktuation trotz gestiegener Löhne nicht gesenkt werden konnte. Ein Betriebsrat schilderte, dass die Löhne mittlerweile über denen der Logistikbranche liegen, die Fluktuation aber dennoch hoch bleibt (Interview 030). Dabei verfügt das Unternehmen über einen Haus- und Manteltarifvertrag mit deutlich besseren Konditionen als der Branchendurchschnitt.

Ein besonders interessanter Befund ist, dass es innerhalb eines Unternehmens große Unterschiede bei der Fluktuation gibt – je nachdem, welche Produkte hergestellt werden. In Anlagen, in denen Fleisch verarbeitet wird, ist die Fluktuation höher als in Produktionsstätten für fleischfreie Alternativen. Dies zeigt deutlich, dass die Arbeitsbedingungen in der Fleischproduktion einen erheblichen Einfluss auf die Personalfluktuation haben.

Unsere Besichtigungen von Betrieben bestätigten diesen Eindruck: Die Arbeitsbedingungen in der Fleischproduktion unterscheiden sich erheblich von denen in der Herstellung pflanzlicher Alternativen. Während in fleischverarbeitenden Betrieben Hektik, Lärm und extreme körperliche Belastung herrschen, sind die Produktionsbedingungen in der Alternativbranche deutlich angenehmer. Zudem erfordert die Herstellung von Veggie-Produkten einen höheren Automatisierungsgrad, was die Arbeit erheblich erleichtert. Ein weiterer wichtiger Faktor ist das Arbeitsklima: In den Produktionshallen für pflanzliche Alternativen dominieren frische Zutaten wie Gemüse und Kräuter – ohne die stressige und belastende Atmosphäre der Fleischverarbeitung.

Die hohe Fluktuation verursacht erhebliche Kosten für die Betriebe. Für jede neue Arbeitskraft entstehen vor Arbeitsbeginn bereits rund 1.000 Euro an Kosten – etwa für Rekrutierungsgebühren oder Arbeitskleidung. Und teilweise bleibt nur ein Bruchteil der neu eingestellten Beschäftigten für eine längere Zeit im Unternehmen (Interviews 079; 089). Darüber hinaus erschwert die hohe Fluktuation den Aufbau stabiler betrieblicher Strukturen, insbesondere bei den Betriebsräten. Ein Betriebsleiter beschreibt die Herausforderung: „Um den Betriebsrat diverser zu gestalten, müssten wir neue Beschäftigte einbinden. Doch wenn 60 Prozent der Belegschaft ständig

wechselt, ist es nahezu unmöglich, sie für die Betriebsratsarbeit zu gewinnen.“ (Interview 131)

Auch die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) sieht sich mit diesem Problem konfrontiert: Bei einer derart hohen Fluktuation ist es schwierig, langfristige Beziehungen zu den Beschäftigten aufzubauen und sie als Mitglieder zu gewinnen.

Die Branchen im Niedriglohnbereich konkurrieren stark um Beschäftigte: „Der Niedriglohnsektor kämpft um die Beschäftigten.“ (Interview 137) Die Rekrutierung migrantischer Beschäftigter hat sich in der Fleischindustrie über Jahrzehnte zu einem ausgereiften System entwickelt. Früher wurden Arbeitskräfte systematisch über Subunternehmen aus ihren Heimatländern nach Deutschland gebracht. Heute funktioniert die Rekrutierung immer noch ähnlich, allerdings mit dem Unterschied, dass einige deutsche Fleischbetriebe inzwischen eigene Rekrutierungsbüros in osteuropäischen EU-Ländern oder Drittstaaten unterhalten und gleichzeitig die Dienstleistungen ehemaliger Subunternehmen für Personalrekrutierung noch wahrnehmen. Die Arbeitskräfte werden gezielt aus dem Ausland nach Deutschland geholt. Nach einer gewissen Zeit in der Fleischindustrie wechseln viele jedoch in andere Branchen. Einige Fleischunternehmen fühlen sich zunehmend als „Personalversorger“ für andere Niedriglohnsektoren.

7 Betriebsräte und Mitbestimmung: Neue Chancen?

Mit dem Inkrafttreten des ASKG haben sich die Rahmenbedingungen für die betriebliche Interessenvertretung in den meisten Fleischbetrieben grundlegend verändert. Um neben den objektiven Veränderungen auch die subjektiven Wahrnehmungen der betrieblichen Akteure zu erfassen, wurden in insgesamt vierzehn verschiedenen Betrieben gezielt qualitative Interviews mit bestehenden Betriebsräten durchgeführt. In sechs dieser Betriebe fanden bereits vor den Betriebsratswahlen im Frühjahr 2022 erste Interviews¹⁶ statt. In der Hälfte dieser Betriebe wurden die Betriebsräte zu einem späteren Zeitpunkt erneut befragt, um die Entwicklungen über die Jahre hinweg besser nachvollziehen zu können.

Aus der Perspektive der Betriebsräte in der Fleischindustrie stellt das Direktanstellungsgebot gemäß § 6a Abs. 2 Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischindustrie (GSA Fleisch) eindeutig die größte Errungenschaft des ASKG dar. Alle interviewten Betriebsräte berichteten, dass sie seit Jahren gegen den exzessiven Einsatz von Werkverträgen gekämpft haben und nun endlich den Raum zu haben, sich anderen Aufgaben zu widmen. Für das Management war der Einsatz von Fremdpersonal immer auch ein Druckmittel gegen die Betriebsräte. Ein Betriebsrat berichtet davon, dass er seit dem ASKG wesentlich mehr Ruhe hätte: „Die Konflikte mit dem Arbeitgeber um das Thema Werkvertrag sind wie weggeblasen.“ (Interview 032)

7.1 Wie verändern sich Betriebsratsgremien?

Durch die Übernahme der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigen haben nicht nur die Belegschaften in den meisten Fleischbetrieben deutlich zugenommen. Parallel dazu sind auch die Betriebsratsgremien deutlich angewachsen. Mit größeren Betriebsräten stieg auch die Anzahl der freigestellten Betriebsratsmitglieder. Insgesamt verfügen die Betriebsräte damit über deutlich mehr Ressourcen, was zumindest auf den ersten Blick die Bedingungen der betrieblichen Interessenvertretung erst einmal deutlich verbessert hat.

Deutlich erkennbar wurden die Veränderungen bei in den Betriebsratsgremien vor allem durch die Betriebsratswahlen im Jahr 2022, die erstmals unter den neuen Rahmenbedingungen des ASKG stattfanden. Für die etablierten Betriebsräte bestand die Herausforderung, den neu eingestellten Beschäftigten die Bedeutung einer institutionalisierten betrieblichen Interessensvertretung nahe zu bringen und sie für eine Beteiligung an den Wahlen zu gewinnen. Hierbei ging es vor allem darum, dass die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten. Darüber hinaus versuchten die Betriebsräte einzelne Vertreter*innen dieser Beschäftigtengruppen auch für eine aktive Kandidatur und Mitarbeit in den Betriebsratsgremien zu gewinnen.

¹⁶ Für die ersten sechs Interviews mit den Betriebsräten bedanken wir uns bei Johannes Specht für die Vermittlung der Kontakte und seine Teilnahme an den Interviews.

In vielen Fällen sind mittlerweile auch ehemalige Werkvertragsbeschäftigte in den Betriebsratsgremien vertreten (Interviews 007; 027; 039; 079; 095; 131; 132). Insgesamt spiegelt die Zusammensetzung der Betriebsratsgremien die Belegschaft in der Regel nicht wider. In einem einzigen Fall ist ein*e ehemalige*r Werkvertragsbeschäftigte*r als Betriebsratsvorsitzende*r tätig. Hierbei handelt es sich um eine Person, die bereits seit längerem im Unternehmen arbeitet und über gute Deutschkenntnisse verfügt. In den meisten Fällen sind ehemalige Werkvertragsbeschäftigte nur eine Minderheit in den Betriebsratsgremien, die nach wie vor von (vorwiegend deutschen) Stammbeschäftigten dominiert werden.

In fast allen Betriebsfalluntersuchungen wünschten sich die Betriebsräte eine deutlich stärkere Unterstützung durch die NGG. Sie zeigten zwar Verständnis dafür, dass die Gewerkschaftssekreter*innen der NGG aufgrund mangelnder Ressourcen nicht häufiger vor Ort sein konnten. Dennoch war es offensichtlich, dass sie eine stärkere gewerkschaftliche Unterstützung benötigten.

Betriebsräte wandten sich häufig an die gewerkschaftliche Beratungsstelle Faire Mobilität, insbesondere wenn sie Unterstützung bei der Kommunikation mit der migrantischen Belegschaft oder bei der Aufklärung über die Betriebsratswahlen benötigten. Die NGG bietet hier oft keine ausreichende Anlaufstelle, da fehlende Sprachkenntnisse die direkte Unterstützung erschweren. Daher müssen die Personalstrukturen der NGG entsprechend ausgebaut und dahingehend angepasst werden, dass auch Sekretäre mit entsprechenden Fremdsprachenkenntnissen eingestellt werden. In einer Branche mit nun rund 25.000 migrantischen Beschäftigten, auf die die Gewerkschaft zuvor keinen direkten Zugriff hatte, ist es entscheidend, diese langfristig als Mitglieder zu gewinnen. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, sollte das Personal gezielt aufgestockt und auf die spezifischen Herausforderungen vorbereitet werden.

Die Integration migrantischer Beschäftigter in betriebliche Mitbestimmungsprozesse ist essenziell, damit ihre Interessen besser vertreten werden können. Dies setzt jedoch nicht nur ihre Einbindung in die Betriebe voraus, sondern auch eine langfristige gesellschaftliche Integration in Deutschland. Die hohe Fluktuation in den Betrieben erschwert es, gezielte Maßnahmen zur Diversifizierung der Betriebsratsgremien umzusetzen:

„Um den Betriebsrat diverser zu gestalten, bedarf es zuerst einer echten Integration. Wenn mehr als die Hälfte der Belegschaft ständig wechselt, ist es kaum möglich, neue Kolleg*innen für den Betriebsrat zu gewinnen.“ (Interview 131)

Die neue Zusammensetzung der Betriebsräte in der Fleischindustrie erfolgte keineswegs immer harmonisch. Die interviewten Betriebsräte und Gewerkschaftsvertreter*innen betonten in den Gesprächen, dass sich erhebliche Risiken ergeben, wenn die erlebte Mitbestimmungskultur und die dafür notwendige Weiterbildung der Betriebsratsmitglieder für ihr Mandat fehlen. Sprachkenntnisse würden zwar die Kommunikation mit der Belegschaft

erleichtern, doch ohne Kenntnisse der Gesetzeslage und der Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte wären neue Kandidat*innen nicht in der Lage, dem Management in Konfliktfällen selbstbewusst entgegenzutreten. Dabei machen sich die Betriebsräte Sorgen um die Zukunft der Mitbestimmungskultur in den Betrieben. Sie beobachten, dass sich die Belegschaft rasch verändert und viele Beschäftigte kaum Deutsch sprechen. Dies erschwert es, Gesetze zu verstehen und Mitbestimmungsrechte wahrzunehmen. Betriebsräte wünschen sich daher mehr migrantische Kolleg*innen in ihren Reihen, um die Interessen der Mehrheit der Belegschaft besser vertreten zu können (Interviews 032; 120; 132). Dabei liegt es in der Verantwortung der NGG, die Beschäftigten als Mitglieder zu gewinnen, sie über die Betriebsratsarbeit zu informieren und dafür zu begeistern sowie sie gezielt auf ihre Rolle in der betrieblichen Mitbestimmung vorzubereiten

In einigen Betrieben, wo die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte nach der Übernahme eine Mehrheit bildeten, gab es auch Befürchtungen, dass die Position der etablierten Betriebsräte in Frage gestellt werden könnte. Einzelne Betriebsräte äußerten insbesondere Bedenken hinsichtlich der Mitbestimmungskultur in den Betrieben und sahen die Gefahr, dass bei den Betriebsratswahlen arbeitgebernahe Listen von ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten unterstützt und dadurch an Einfluss gewinnen würden (Interviews 004; 032; 121; 133). Da in einigen Betrieben mehr oder weniger die gesamten ehemaligen Subunternehmen inklusive der dort etablierten Beschäftigtenhierarchien und den dazu gehörenden Vorarbeiter*innen übernommen wurden, bestand durchaus die Gefahr, dass diese Einfluss auf die Betriebsratswahlen nehmen könnten.

Tatsächlich konnten wir in zwei Betrieben beobachten, wie etablierte Betriebsräte durch solche Entwicklungen aus ihren Posten gedrängt wurden. Am Ende standen die betroffenen Betriebsratsmitglieder unter so starkem psychischem Druck, dass eine weitere Kommunikation nicht mehr möglich war. Sie wollten mit der Branche nichts mehr zu tun haben – obwohl sie als Betriebsratsmitglieder lange für bessere Arbeitsbedingungen der Beschäftigten gekämpft hatten. Daran lässt sich auch das hohe Frustrationsniveau erkennen: Ihr Engagement für die betriebliche Interessenvertretung wurde am Ende massiv angefeindet. In einem Fall musste ein Betriebsratsmitglied sogar eine Reha-Maßnahme in Anspruch nehmen. Diese Fälle sind uns bekannt, doch es lässt sich nicht ausschließen, dass weitere Betriebsräte ein ähnliches Schicksal erlitten haben.

Auch ist es aus unseren Interviews bekannt, dass nicht alle Beschäftigten ihnen zustehende Mitbestimmungsmöglichkeiten wahrnehmen. Entweder wussten die Beschäftigten gar nicht, dass sie einen Betriebsrat wählen durften, oder Beschäftigte wurden dort, wo die Strukturen der ehemaligen Subunternehmen weiterhin wirksam waren, teilweise daran gehindert, an den Betriebsratswahlen teilzunehmen.

In den überwiegenden Fällen jedoch blicken die Betriebsräte auf positive Erfahrungen zurück. Die Wahlbeteiligung war zu ihrer Überraschung oft sehr hoch (Interviews 027; 039; 132). In vielen Betrieben wurden die Betriebsräte

von den Mitarbeiter*innen des DGB-Beratungsnetzwerks Faire Mobilität unterstützt, um die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte für die Betriebsratswahlen zu gewinnen. Insgesamt sind viele Betriebsratsgremien deutlich gestärkt aus den Betriebsratwahlen hervorgegangen. Ihr Ressourcenzuwachs ermöglicht es ihnen, im Betrieb deutlich präsenter zu sein und die verschiedenen Missstände bei der Arbeit frühzeitig wahrzunehmen.

7.2 Mitbestimmung unter neuen Bedingungen

Mit dem Inkrafttreten des ASKG haben sich in vielen Betrieben die Ressourcen von Betriebsräten deutlich verbessert. Zugleich stehen diese jedoch auch vor zahlreichen neuen Aufgaben und Herausforderungen. Durch die Übernahme der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte waren die Betriebsräte quasi „über Nacht“ plötzlich für eine viel größere Beschäftigtengruppe zuständig. Da es sich überwiegend um ausländische Arbeitsmigrant*innen handelte, waren die Betriebsräte zudem plötzlich darauf angewiesen, in mehreren Sprachen mit ihrer neuen Belegschaft kommunizieren zu können. Schließlich wurde ihr inhaltliches Anforderungsprofil deutlich erweitert, in dem sie sich nun mit den spezifischen Fragen und Problemen der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte auseinandersetzen und deren Integration in die Betriebe begleiten mussten.

In allen der hier näher untersuchten Betriebsratsgremien wird mittlerweile Beratung in den verschiedenen Herkunftssprachen der Beschäftigte angeboten. Es wurde gezielt darauf geachtet, dass neue Kolleg*innen den Betriebsrat als Ansprechpartner wahrnehmen und sich an ihn wenden. In einem besonderen Fall hat ein Betriebsratsmitglied sogar angefangen selbst Fremdsprachen zu lernen, um die Kommunikation mit der Belegschaft zu verbessern (Interview 095). Ansonsten wurden in den Betriebsratsgremien elektronische Übersetzungsgeräte angeschafft und Übersetzer für Betriebsvereinbarungen sowie zur direkten Kommunikation mit der Belegschaft eingesetzt. Es soll hier allerdings nicht die Illusion entstehen, dass die Betriebsräte erst nach dem ASKG mit den ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte in Kontakt gekommen wären. Tatsächlich berichteten einige Betriebsräte, dass sie sich bereits vor dem ASKG für die Belange aller Beschäftigten am Standort interessierten und engagierten (Interviews 007; 030; 089; 107; 131).

„Die Werkvertragsbeschäftigte waren nur auf den Verträgen und Lohnzetteln nicht unsere Mitarbeiter. Wir haben nie getrennte Räumlichkeiten gehabt, nie getrennt Pausen gemacht. Wenn die Kollegen Probleme hatten, waren wir für sie da, und sie haben uns immer [als Ansprechpartner] ausgesucht.“ (Interview 007)

Dies verdeutlicht auch die problematische Praxis des Fremdpersonaleinsatzes in manchen Betrieben, da es de facto für die Betriebsräte nicht möglich war, sich von der Belegschaft abzugrenzen – selbst wenn sie für die Beschäftigten im Rahmen des Werkvertrags formal nicht zuständig waren.

Betriebsräte gehen weit über ihre eigentlichen Aufgaben hinaus, um die Belegschaft zu unterstützen. Die Bandbreite ihrer Aufgaben überraschte dabei selbst uns als Forschende. Sie kümmern sich nicht nur um arbeitsrechtliche Themen, sondern auch um die Lebens- und Wohnbedingungen der Beschäftigten. Obwohl sie diese zusätzlichen Aufgaben selbst als ungewöhnlich empfinden und sie oft nur ungern übernehmen, tragen sie Verantwortung beispielsweise für die Einhaltung der Standards in Werkswohnungen. Zudem unterstützen sie die migrantischen Beschäftigten in nahezu allen Lebensbereichen – von der Kita- und Wohnungssuche über Behördengänge bis hin zu Scheidungsproblemen (Interview 027). Sie übernehmen diese Aufgaben nicht, weil sie sonst nichts zu tun hätten, sondern weil migrantische Beschäftigte in Deutschland sonst oft auf sich allein gestellt wären und mit großen Hürden im Alltag zu kämpfen hätten. In vielen Betrieben wurden für diese Tätigkeiten sogenannte „Kümmerer“ oder „Integrationsbeauftragte“ eingestellt (Interviews 027; 079; 131) und auch durch einen Aufbau der Personalabteilungen wird versucht, diese zusätzlichen Aufgaben zu meistern. Dabei handelt es sich auch teilweise um ehemalige Subunternehmer oder Werkvertragsbeschäftigte.

Die Freistellung der Betriebsräte ist angesichts ihrer umfangreichen Aufgaben eine essenzielle Entwicklung im Zuge der Festanstellung aller Beschäftigten in den Betrieben. Die Betriebsräte haben nun in der Regel mehr Mitglieder sowie entsprechende Kapazitäten und Freistellungen, um sich um die Belange der Belegschaft kümmern zu können.

„Die Betriebsratsarbeit wird intensiver werden, [...] weil wir endlich den Einstieg in die Bereiche bekommen werden, wo wir im Moment noch nicht drinnen waren. Das Gremium wird größer und wir werden zwei Freistellungen haben und auch endlich mehr Zeit [...] Ab und an kommen Kollegen, wo ich sage, da wächst langsam das Vertrauen, sie wissen, wer ich bin. Wir hatten jetzt in der letzten Woche Betriebsversammlung gehabt. Alles wurde vom Dolmetscher übersetzt. Man kennt sich. Wir grüßen uns, aber die Mauer ist noch nicht so richtig durchbrochen.“ (Interview 121)

Die wichtigste Veränderung bezüglich Betriebsratsarbeit durch das ASKG ist jedoch, dass die Betriebsräte nun die Arbeitszeiten aller Beschäftigten kontrollieren können. Damit gehören überlange Arbeitszeiten weitgehend der Vergangenheit an (alle Interviews mit den Betriebsräten). Die zweitwichtigste Veränderung ist, dass der Betriebsrat nun bei allen Personalangelegenheiten (d.h. nicht nur Kündigung, sondern auch: Bewerbung, Auswahl, Einstellungsanhörung, aber auch Versetzung, Urlaub usw.) angehört werden muss. Ein willkürlicher Umgang mit Beschäftigten wie vor dem ASKG ist in bestimmten Betrieben kaum mehr möglich. Auch wenn ehemalige Subunternehmer in den Betrieben übernommen wurden, ermöglicht eine gestärkte Betriebsratsstruktur eine engmaschige Kontrolle. In den meisten der hier untersuchten Betriebe besteht nun in jeder Abteilung eine Vertretung durch den Betriebsrat, die dafür Sorge tragen kann, dass Missstände schnell erkannt und adressiert werden können.

Schließlich gibt es auch Fälle, in denen ehemalige Subunternehmen weiterhin eine erhebliche Rolle bei Personalfragen in den Betrieben spielen. In einem Beispiel wurde ein ehemaliger Subunternehmer als Prokurist des Betriebs eingestellt und leitet die Produktion weiterhin weitgehend nach eigenen Regeln – ohne dass der Betriebsrat viel davon mitbekommt. Die Beschäftigten geben ihre Anmeldechips ab, wenn sie von ihm gekündigt werden, und verschwinden, bevor der Betriebsrat eingreifen kann (Interview 039). Mit den Veränderungen in den Personalstrukturen der Betriebe stellt sich auch die Repräsentation im Betriebsrat als zentrale Herausforderung dar. Entscheidend für eine wirksame betriebliche Interessenvertretung in der Fleischindustrie ist deshalb die Frage, ob der Betriebsrat von den ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten als ein vertrauenswürdiger Ansprechpartner angesehen wird. Dies wird umso eher geschehen, je mehr ehemalige Werkvertragsbeschäftigte selbst in den Betriebsratsgremien vertreten sind.

8 Tarifpolitik zwischen Krise und Aufbruch¹⁷

8.1 Erosion der Flächentarifverträge

Die Fleischindustrie gehörte bis in die frühen 1990er-Jahre hinein zu den Branchen mit einer relativ hohen Tarifbindung, die durch regionale Flächentarifverträge abgesichert wurde (vgl. Erol/Schulzen 2021, S. 12ff.). Vor der deutschen Vereinigung existierten in fast allen Bundesländern separate Tarifverträge für das Fleischerhandwerk sowie für die so genannte Fleischwarenindustrie, die im Kern den Bereich der Fleischverarbeitung, aber teilweise auch Bereiche der Schlachtung und Zerlegung umfasste. Nach der Schließung und Privatisierung ehemals öffentlicher Schlachthäuser, die noch bis in die 1970er Jahre unter die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes fielen, wurde die Schlachtung zumeist von selbstständigen Lohnschlächtern durchgeführt, die dann ab Ende der 1980er-Jahre zunehmend durch osteuropäische Werkvertragsbeschäftigte ersetzt wurden. Nach der deutschen Vereinigung wurden die westdeutschen Tarifvertragsstrukturen der Fleischwirtschaft zunächst kurzfristig auch auf Ostdeutschland übertragen. Im Fleischerhandwerk wurden in allen ostdeutschen Bundesländern regionale Entgelttarifverträge vereinbart, während in der Fleischindustrie zeitweilig sogar ein gemeinsamer Entgelttarifvertrag für ganz Ostdeutschland eingeführt wurde.

Zu den Tarifvertragsparteien in der Fleischwirtschaft gehörten auf Seiten der Beschäftigten die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und auf Seiten der Arbeitgeber die regionalen Landesinnungen für das Fleischerhandwerk sowie eigene regionale Arbeitgeberverbände für die Fleischindustrie. Seit den 1990er-Jahren begann jedoch ein schleichender Erosionsprozess, bei dem immer mehr Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden austraten, um auf diese Weise aus der Tarifbindung auszusteigen. Im Bereich der Fleischindustrie wurde den meisten regionalen Arbeitgeberverbänden zunächst das Verhandlungsmandat entzogen, bis sie sich schließlich ganz auflösten (Bosch et al. 2019, S. 192).

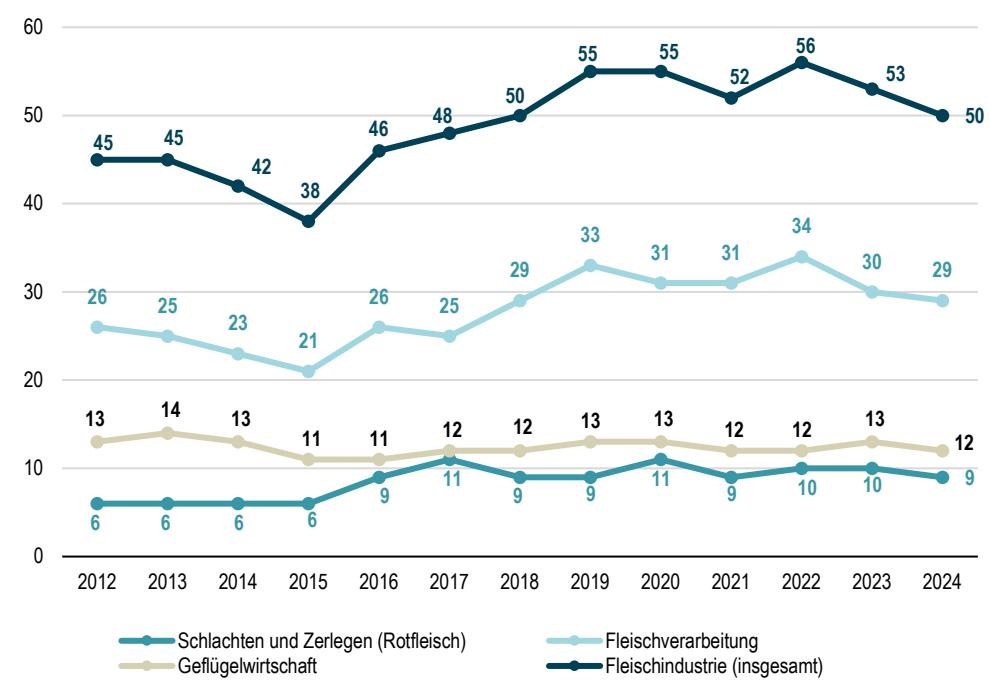
Im Ergebnis wurden seit den 1990er-Jahren die regionalen Tarifverträge in der Fleischindustrie sukzessive nicht mehr erneuert. Lediglich in Hessen existiert bis heute ein regionaler Branchentarifvertrag, an den jedoch nur noch sehr wenige Unternehmen gebunden sind. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich im Fleischerhandwerk, wo Anfang 2025 nur noch in zwei Regionen (Bayern und Rheinhessen) aktuelle Branchentarifverträge existieren. Auch wenn keine validen Daten über die Tarifbindung in der gesamten Fleischwirtschaft vorliegen, so dürfte die Erosion der Flächentarifverträge doch zu einem deutlichen Rückgang geführt haben. Mittlerweile ist nur noch eine kleine Minderheit der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen tätig.

¹⁷ Bei diesem Kapitel danken wir dem NGG-Referatsleiter Fleisch, Thomas Bernhard, für zahlreiche Informationen und kritische Hinweise.

8.2 Fragmentierte Tariflandschaft mit wenigen Haustarifverträgen

Als Reaktion auf den Wegfall der Branchentarifverträge hat sich die Gewerkschaft NGG darum bemüht, in einigen Unternehmen Haustarifverträge durchzusetzen. Im Jahr 2024 existierten insgesamt 50 betriebliche Entgelttarifverträge (*Abbildung 17*).¹⁸ Lediglich neun dieser Haustarifverträge wurden für Schlacht- und Zerlegebetriebe vereinbart. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Betriebe von Westfleisch und Vion. Neben Westfleisch gilt seit 2022 auch für die gesamte Vion Food Group ein gemeinsamer Konzertarifvertrag, der aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus der einzelnen Vion-Standorte nach wie vor vier unterschiedliche regionale Entgelttabellen enthält (NGG 2022a). In (fast) allen anderen Schlachtbetrieben – darunter auch beim Branchenprimus Tönnies – existieren keine Tarifverträge. Ähnlich sieht es in der Geflügelwirtschaft aus, wo die 12 aktuell bestehenden Haustarifverträge fast alle in den beiden Unternehmensgruppen PHW (Wiesenhof) und Plukon vereinbart wurden.

Abbildung 17: Hausverträge in der Fleischindustrie 2012–2024*



* Nur Entgelttarifverträge
Quelle: NGG-Tarifdatenbank, WSI-Tarifarchiv

WSI

¹⁸ Die Anzahl der Unternehmen mit aktuell gültigen Manteltarifverträgen liegt nach Angaben der NGG noch einmal deutlich niedriger.

Die größte Anzahl von derzeit 29 Haustarifverträgen gibt es gegenwärtig in der Fleischverarbeitung, darunter bei einigen namhaften Wurstherstellern, wie z.B. Rügenwalder Mühle, The Family Butchers, Herta, Franz Wiltmann oder Unternehmen der zum Tönnies-Konzern gehörenden Zur-Mühlen-Gruppe wie z.B. den Böklunder Fleischwaren.¹⁹ Hinzu kommen noch einige Haustarifverträge in Fleischunternehmen, die zu den großen Handelskonzernen gehören wie z.B. EDEKA Südwest Fleisch, Wilhelm Brandenburg (REWE), oder Bauerngut (EDEKA Minden-Hannover). Darüber hinaus fallen auch einzelne zu den Handelskonzernen gehörende Fleischunternehmen wie Kaufland-Fleischwaren oder Südbayerische Fleischwaren (EDEKA Südbayern) unter die Branchentarifverträge des Groß- und Außenhandels.²⁰

Haustarifverträge werden in der Regel eher in größeren Unternehmen vereinbart. In der Mehrzahl der klein- und mittelständisch geprägten Betriebe der Fleischindustrie ist deshalb eine Tarifbindung aufgrund fehlender Branchentarifverträge die absolute Ausnahme. Aber auch unter den größeren Unternehmen sind viele nicht tarifgebunden. Von den 25 größten Fleischunternehmen in Deutschland haben 12 überhaupt keinen Tarifvertrag oder sind von einzelnen Haustarifverträgen abgesehen weitgehend tariflos (*Tabelle 6*). Hinzu kommt, dass vor dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes Anfang 2021 Tarifverträge selbst dort, wo sie existierten, nur für die Stammbelegschaft galten, während Werkvertragsbeschäftigte in der Regel bei tariflosen Subunternehmen angestellt waren.

Seit Beginn der 2010er-Jahre hat sich die Anzahl der tarifgebundenen Betriebe in der Fleischindustrie kaum verändert (*Abbildung 17*). Lediglich in der Fleischverarbeitung hat sich die Anzahl der Haustarifverträge im Laufe des letzten Jahrzehnts leicht erhöht. Im Wesentlichen sind es heute aber immer noch die gleichen tarifgebundenen Unternehmen, die auch schon vor zehn Jahren einer Tarifbindung unterlagen. Auch die Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes hat offenkundig auf die Anzahl tarifgebundener Fleischunternehmen kaum einen Einfluss gehabt, auch wenn sich in einigen Fällen die Anzahl der an den Tarifvertrag gebundenen Beschäftigten durch die Übernahme der ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer*innen deutlich erhöht hat.

¹⁹ Während die große Mehrheit der Tönnies-Beschäftigten (insbesondere in den Schlachtbetrieben) keiner Tarifbindung unterliegt, gibt es einige zum Konzern gehörende Unternehmen der Fleischverarbeitung, die tarifgebunden sind. Hierbei handelt es sich in der Regel um Unternehmen, die bereits über einen Tarifvertrag verfügten, bevor Tönnies sie aufgekauft hat, der dann nach der Übernahme einfach weitergeführt wurde. Zugleich handelt es sich hierbei oft um Unternehmen, in denen nach Auskunft der NGG die Gewerkschaften vergleichsweise gut verankert sind.

²⁰ Alle Angaben beruhen auf der Auswertung der Datenbanken der Gewerkschaft NGG sowie des WSI-Tarifarchives.

Tabelle 6: Tarifbindung in den 25 größten Fleischunternehmen in Deutschland

Unternehmen	Umsatz in Mio. Euro (2023)	Tarifbindung
Premium Food Group (Tönnies)	7.300	Keine Tarifbindung in der Schlachtung und Zerlegung
PHW-Gruppe (Wiesenhof)	4.033	Mehrere Haustarifverträge
Westfleisch	3.300	Konzern-Tarifvertrag und Haustarifverträge
Vion Food Group	2.700	Konzern-Tarifvertrag und Haustarifverträge
Heristo	1.800	Weitgehend tariflos , wenige Haustarifverträge
Rothkötter-Gruppe	1.700	Keine Tarifbindung
Danish Crown	1.348	Weitgehend tariflos , wenige Haustarifverträge
Müller-Gruppe	1.073	Keine Tarifbindung
EDEKA Südwest Fleisch	1.014	Haustarifvertrag
Gilde	1.002	Keine Tarifbindung
Kaufland-Fleischwaren	1.000	Branchentarifvertrag Groß- und Außenhandel (ver.di)
Zur-Mühlen-Gruppe (Tönnies)	1.000	Mehrere Haustarifverträge
Sprehe-Gruppe	950	Mehrere Haustarifverträge
Willms	855	Keine Tarifbindung
Wilhelm Brandenburg (REWE)	851	Haustarifvertrag
Bauerngut (EDEKA Minden-Hannover)	791	Haustarifvertrag
InFamily Foods (Family Butchers)	775	Mehrere Haustarifverträge
Goldschmaus-Gruppe	726	Keine Tarifbindung
Heidemark-Gruppe	713	Keine Tarifbindung
Rasting (EDEKA Rhein-Ruhr)	670	Keine Tarifbindung
Plukon Deutschland	620	Mehrere Haustarifverträge
OSI	552	Haustarifvertrag
Steinemann	458	Keine Tarifbindung
Simon-Fleisch Gruppe	450	Keine Tarifbindung
Südbayerische Fleischwaren (EDEKA Südbayern)	442	Branchentarifvertrag Groß- und Außenhandel (ver.di)

Sieler 2024; WSI-Tarifarchiv (Tarifverträge), eigene Darstellung.

WSI

8.3 Renaissance branchenweiter Tarifverhandlungen nach dem ASKG?

Als im Jahr 2020 die massenhaften Corona-Ausbrüche in den Fleischfabriken die gesamte Branche in den öffentlichen Fokus rückten, wurde für eine grundlegende Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nicht nur über die gesetzlichen Regelungen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, sondern auch über die Notwendigkeit einer deutlichen Erhöhung der Tarifbindung diskutiert (vgl. Erol/Schulten 2021, S. 18f.). Um der öffentlichen und politischen Kritik entgegenzutreten, schlugen plötzlich verschiedene Vertreter*innen der Fleischindustrie die Aufnahme branchenweiter Tarifverhandlungen vor und selbst der Chef des bis dato tariflosen Tönnies-Konzerns war der Meinung, dass „wir ... an einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag nicht vorbei[kommen]“ (Tönnies 2020). Ursprünglich hofften die Fleischunternehmen, durch eine tarifvertragliche Vereinbarung noch die eine oder andere geplante Maßnahme des Arbeitsschutzkontrollgesetzes „entschärfen“ zu können.

Auch die Gewerkschaft NGG forderte die Aufnahme von Branchentarifverhandlungen. Sie war allerdings nicht bereit, hierzu im Vorfeld Abstriche vom Arbeitsschutzkontrollgesetz zu machen. Nachdem im Herbst 2020 schließlich erste Sondierungsgespräche stattfanden, dauerte es bis zum Frühjahr 2021, bis die offiziellen Tarifverhandlungen für die gesamte Fleischindustrie begannen (Specht/Schulten 2021). Die Gewerkschaft NGG forderte die Einführung branchenweiter Mindestlöhne, die nicht nur eine absolute Lohnuntergrenze, sondern auch zusätzliche Mindestlöhne für eingearbeitete und für qualifizierte Beschäftigte umfassen sollten. Außerdem forderte die Gewerkschaft, in einem weiteren Tarifvertrag Mindestarbeitsbedingungen wie Arbeitszeit, Zuschläge und Urlaub zu regeln. Im Gegenzug signalisierten sie den Arbeitgebern ihre Bereitschaft, die tarifdispositive Regelung zur Leiharbeit im Arbeitsschutzkontrollgesetz zu nutzen und über vorübergehende Ausnahmeregelungen vom Leiharbeitsverbot zu verhandeln. Im Austausch für einen Leiharbeitstarifvertrag waren die Arbeitgeber hingegen zunächst nur bereit, über einen allgemeinen Branchenmindestlohn zu verhandeln.

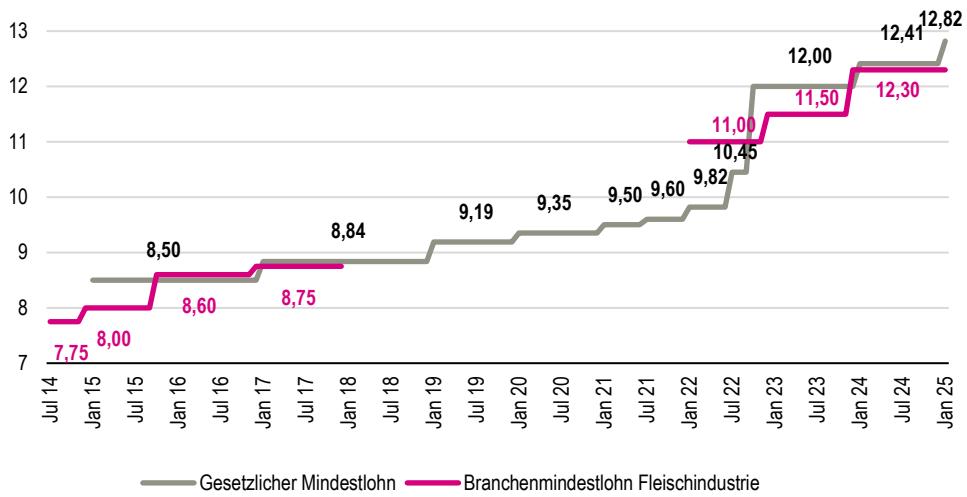
Nach mehreren Verhandlungsrunden, die von zahlreichen Warnstreiks begleitet wurden, an denen sich erstmal auch ehemalige Werkvertragsbeschäftigte beteiligten (Schulten/Specht 2021), konnte schließlich im Mai 2021 ein neuer Branchenmindestlohn vereinbart werden, der anschließend auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für die gesamte Fleischindustrie allgemeinverbindlich erklärt wurde.

Damit existierte zum zweiten Mal ein tarifvertraglich vereinbarter Branchenmindestlohn in der Fleischindustrie, nachdem bereits 2014 erstmals eine entsprechender Mindestlohntarifvertrag vereinbart wurde, der jedoch Ende 2017 ausgelaufen war (Weinkopf/Hüttenhoff 2017). Damals bestand das Interesse der Fleischunternehmen darin, angesichts der für 2015 beschlossenen Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns die im Mindestlohngesetz vorgesehene Übergangsregelung zu nutzen und bis Ende 2017 mit dem tarifvertraglichen Branchenmindestlohn unterhalb des Niveaus des

gesetzlichen Mindestlohns bleiben zu können (*Abbildung 18, s. Kapitel 3.1*). Die Gewerkschaft NGG stimmte einem solchen Mindestlohn tarifvertrag in der Hoffnung zu, hierdurch einen Einstieg in neue branchenweite Tarifverhandlungen zu gewinnen. Letzteres hat sich allerdings nicht erfüllt. Nach dem Auslaufen der Übergangsregelung verloren die Fleischarbeitgeber im Gegenteil ihr Interesse an einem Branchenmindestlohn, so dass dieser nach seinem Auslaufen im Jahr 2017 bis zu seiner Neuverhandlung im Jahr 2021 nicht mehr erneuert wurde.

Abbildung 18: Gesetzlicher Mindestlohn und tarifvertraglicher Branchenmindestlohn für die Fleischindustrie 2014–2025

in Euro pro Stunde



Quelle: WSI-Tarifarchiv, eigene Darstellung.

WSI

Der neue Branchenmindestlohn für die Fleischindustrie lag bei seiner Einführung Anfang 2022 noch relativ deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, wurde dann jedoch durch die außerordentliche Anhebung auf 12 Euro pro Stunde eingeholt und lag danach unterhalb des gesetzlichen Mindestlohn niveaus (*Abbildung 18*). Da die Arbeitgeber nicht bereit waren, den Branchenmindestlohn vorzeitig neu zu verhandeln, hatte der Mindestlohn tarifvertrag für die Beschäftigten der Fleischindustrie de facto keine Bedeutung mehr. Im Februar 2025 wurden schließlich erstmals wieder Gespräche für einen neuen Mindestlohn tarifvertrag geführt, in denen die Gewerkschaft NGG eine Erhöhung des Branchenmindestlohns auf 14,50 Euro pro Stunde und die Einführung einer Abstandsklausel forderte, nach der immer ein Abstand zum gesetzlichen Mindestlohn von mindestens einem Euro gewährleistet sein soll (NGG 2025).

Neben dem Mindestlohn tarifvertrag wurde 2021 auch ein Tarifvertrag zur Leiharbeit vereinbart, in dem die im Arbeitsschutzkontrollgesetz enthaltene tarifdispositive Regelung zur Leiharbeit umgesetzt wurde. Demnach konnten tarifgebundene Unternehmen in der Fleischverarbeitung für eine Übergangsperiode von bis zu drei Jahren von dem Leiharbeitsverbot abweichen und in einem begrenzten Umfang (maximal acht Prozent der Jahresarbeitsleistung aller Beschäftigten) weiterhin Leiharbeit einsetzen. Auch mit dieser tarifdispositiven Regelung wurde die Hoffnung verbunden, hierdurch einen Anreiz

für nicht-tarifgebundene Unternehmen zu schaffen, einen Tarifvertrag zu vereinbaren und damit die Tarifbindung der Betriebe zu erhöhen (Sommer et al. 2024). In der Praxis hat diese Regelung jedoch nicht zu einer Zunahme von Tarifverträgen in der Fleischindustrie geführt. Nach Angaben der Gewerkschaft NGG haben insgesamt 23 Unternehmen die tarifvertragliche Ausnahmeregelung zur Nutzung von Leiharbeit angewendet. Darunter waren ausschließlich Unternehmen, die bereits vorher tarifgebunden waren.²¹

Schließlich vereinbarten die Arbeitgeber der Fleischindustrie und die Gewerkschaft NGG im Mai 2021, Verhandlungen über Eckpunkte eines bundesweiten Manteltarifvertrages zu führen. Allerdings war mit den Schlacht- und Zerlegebetrieben lediglich ein Teil der Fleischindustrie noch zu solchen Verhandlungen bereit, während die Unternehmen der Fleischverarbeitung wie auch der Geflügelwirtschaft sich von vornherein weiteren Tarifverhandlungen versagten. Die Verhandlungen über Eckpunkte für einen Manteltarifvertrag begannen schließlich im Frühjahr 2022. Hierzu wurden Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen wie Arbeitszeit, Urlaubstage, Zuschlüsse, Umkleide- und Wegezeiten, Urlaubs- und Weihnachtsgeld usw. vereinbart (NGG 2022b). Die Verhandlungen zogen sich in größeren Abständen über mehr als zwei Jahre, ohne das ein Ergebnis erzielt werden konnte.

Ein wesentlicher Streitpunkt war vor allem die Regelung von Mehrarbeit. Hier wollten die Arbeitgeber nach Angaben der NGG bis zu einer Gesamtarbeitsleistung von 199 Stunden pro Monat keine Überstundenzuschläge bezahlen. Außerdem forderten sie, dass in Betrieben ohne Betriebsrat der Arbeitgeber die Mehrarbeit einfach anordnen kann (Interview 119). Da diese Forderungen für die Gewerkschaften unakzeptabel waren, wurden die Verhandlungen schließlich im Oktober 2024 für gescheitert erklärt. Nachdem die Fleischindustrie wieder aus dem Fokus der öffentlichen Kritik geraten war, hatten die Unternehmen der Branche offensichtlich ihr Interesse am Aufbau branchenweiter Tarifstrukturen verloren, während die Organisationsmacht der NGG insgesamt nicht ausreicht, um Branchentarifverträge durchzusetzen.

²¹ Mitteilung der NGG an die Autor*innen. In dem Evaluationsbericht des Bundesarbeitsministeriums zur Umsetzung des ASKG wird unter Berufung auf Angaben der Generalzolldirektion (GZD) von 28 Tarifverträgen gesprochen (Sommer et al. 2024, S. 158).

9 Arbeitsschutzkontrollen: Mehr Druck, mehr Wirkung?

Für die Arbeitsschutzaufsicht und die Überwachung der Mindestarbeitsbedingungen sind in Deutschland unterschiedliche Behörden zuständig. Die Durchsetzung des Arbeitsschutzrechts ist Ländersache, wodurch es eine erhebliche regionale Varianz in der Überwachung der Schutzvorschriften gibt. Die zuständigen Behörden auf Landesebene sind in der Regel die Gewerbeaufsichtsämter, Bezirksregierungen, Regierungspräsidien und Landesämter für Arbeitsschutz. Auch die Sozialversicherungsträger, die als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung organisiert sind, gehören zu den Aufsichtsbehörden. Die Aufgabe der Kontrollbehörden besteht darin, die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren, Arbeitgeber zu ihren Pflichten zu beraten und letztlich die Regelungen durchzusetzen (vgl. Kärcher/Walser 2025, S. 197).

Die Zuständigkeit für die Überwachung der Mindestarbeitsbedingungen liegt in erster Linie bei den Behörden der Zollverwaltung und fällt in die Bundeszuständigkeit. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) prüft insbesondere die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) geregelten Bereiche, darunter das AEntG, das MiLoG und das AÜG. Bei den Kontrollen legt der Zoll einen besonderen Fokus auf die im SchwarzArbG genannten besonders betroffenen Branchen, darunter auch die Fleischindustrie. Die FKS überprüft die ordnungsgemäße Anmeldung der Beschäftigten bei der Sozialversicherung, das Vorliegen von Arbeitsgenehmigungen und Aufenthaltsiteln sowie die Einhaltung von Mindestlöhnen und den Schutz vor ausbeuterischen Arbeitsbedingungen (vgl. ebd.)

Für eine effektive Kontrolle der Arbeitsschutznormen und Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen sollten die zuständigen Behörden idealerweise eng miteinander kooperieren. In der Praxis hängt die Zusammenarbeit jedoch stark von der jeweiligen Behördenkultur und den handelnden Personen ab und funktioniert daher unterschiedlich gut (Interview 060). Zudem erschweren die verschiedenen Zuständigkeiten die Kontrollen erheblich. So sind beispielsweise die Arbeitsschutzbehörden für den materiellen Arbeitsschutz, die Überprüfung der Arbeitszeiten sowie psychische Gefährdungen zuständig. Die Überprüfung, ob Lohnabzüge für die persönliche Schutzausrüstung (PSA) vorgenommen wurden, fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich des Zolls. Die Trennung der Kontrollaufgaben zwischen den Arbeitsschutzbehörden und der FKS erschwert eine effektive Überprüfung und erschüttert die Kohärenz der Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards (vgl. ebd.).

In den von uns untersuchten Betrieben konnten wir feststellen, dass die Kontrollen während der Coronapandemie erheblich intensiviert wurden. Die Mehrheit der befragten Betriebe berichtete von teilweise wöchentlichen Inspektionen durch die Bezirksregierung und die Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN). Gleichzeitig zeigte sich eine erhebliche Diskrepanz in der Überwachung der Arbeitsschutzvorschriften: Während einige Betriebe regelmäßig kontrolliert wurden, gab es auch Fälle, in denen

lediglich zu Beginn eine Kontrolle stattfand und danach keine weiteren Überprüfungen mehr erfolgten.

Die regelmäßigen Kontrollen haben in den meisten Betrieben die Umsetzung des ASKG deutlich vorangetrieben. Zudem wurde von regelmäßigen Jour fixes mit der Bezirksregierung und der BGN berichtet, bei denen die Fortschritte bei der Umsetzung des ASKG an allen Standorten eines Konzerns überprüft wurden. Abgesehen von einem Fall, in dem das Gesetz keine spürbaren Veränderungen bewirkt hat, da bereits vor dessen Einführung gute Kontrollstrukturen etabliert waren, sind die Betriebsräte der Ansicht, dass die intensiven Kontrollen eine stark abschreckende Wirkung hatten und somit maßgeblich zur Einhaltung der Vorschriften beigetragen haben. Gleichzeitig äußerten sie jedoch die Befürchtung, dass die erreichten Verbesserungen nicht langfristig gesichert werden könnten, falls die Kontrollen nachlassen sollten (Interviews 027; 133).

Die häufigen Kontrollen zu Beginn der Umsetzung des ASKG wurden sowohl von Betriebsräten als auch von Unternehmensvertretern als hilfreich empfunden – insbesondere aufgrund der Hinweise, die sie von den Kontrollbehörden erhielten (Interviews 089; 095; 133). Die Betriebsräte betonten, dass die regelmäßigen Kontrollen eine wesentliche Rolle für die schnelle und vor allem korrekte Umsetzung des ASKG spielten.

In den späteren Interviews aus den Jahren 2023 und 2024 stellten wir fest, dass die Intensität der Kontrollen abgenommen hat. Während die Betriebe zunächst einmal pro Quartal kontrolliert wurden, erfolgt die Überprüfung mittlerweile nur noch einmal pro Jahr (Interview 079). Ohne den anhaltenden Kontroldruck befürchten die Betriebsräte, dass die erreichten Verbesserungen schrittweise wieder zurückgehen könnten (vgl. ebd.). Gleichzeitig gibt es auch Gegenbeispiele: In einem untersuchten Fall wurde berichtet, dass die Verbesserungen trotz nachlassender Kontrollen beibehalten wurden (Interview 133).

Die rückläufige Tendenz bei den Kontrollen ist nicht nur in den untersuchten Betrieben festzustellen, sondern spiegelt einen allgemeinen Trend in der gesamten Wirtschaft wider. Die Zahl der Arbeitgeberprüfungen durch die FKS nimmt insgesamt kontinuierlich ab (vgl. Bosch/Hüttenhof 2025, S. 60). Auch in der Fleischwirtschaft gingen die Kontrollen nach einem Höchststand im Jahr 2021 um 15 Prozent zurück. Eine differenzierte Betrachtung nach Bundesländern zeigt, dass der Fokus der Kontrollen insbesondere auf Bayern und Nordrhein-Westfalen liegt (s. *Tabelle 6*).

Tabelle 7: Arbeitgeberprüfungen der FKS in der Fleischwirtschaft

Bundesland	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total (Zeilen)
Baden-Württemberg	49	53	19	51	86	47	305
Bayern	26	53	23	75	87	136	400
Berlin	1	2	7	16	18	2	46
Brandenburg	8	12	10	25	15	13	83
Bremen	3	1	3	4	17	7	35
Hamburg	2	1	2	15	13	8	41
Hessen	38	11	77	49	75	52	302
Mecklenburg-Vorpommern	7	1	6	11	7	12	44
Niedersachsen	26	53	34	48	80	46	287
Nordrhein-Westfalen	32	48	67	116	122	144	529
Rheinland-Pfalz	12	40	35	53	63	25	228
Saarland	2	6	2	5	13	14	42
Sachsen	11	35	31	20	30	32	159
Sachsen-Anhalt	6	6	4	13	2	5	36
Schleswig-Holstein	7	6	10	17	26	18	84
Thüringen	3	4	10	1	29	17	64
Total	233	332	340	519	683	578	

Quelle: Bundesagentur für die Arbeit, zit. n. Bundesregierung 2023, S. 7.

WSI

In der Anfangsphase nach Einführung des ASKG wurden Schwerpunktprüfungen in der Fleischindustrie deutlich häufiger durchgeführt, wie aus einer Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke hervorgeht: Im Jahr 2020 fanden zwei regionale Schwerpunktprüfungen in der Fleischindustrie statt. Eine davon erstreckte sich auf nahezu alle Bundesländer, mit Ausnahme von Berlin und Hamburg. Die zweite konzentrierte sich auf Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Im Jahr 2021 wurde eine umfassende, bundesweite Schwerpunktprüfung in der Fleischwirtschaft durchgeführt. Im Jahr 2022 folgten erneut zwei regionale Kontrollen: eine in Hamburg und Niedersachsen sowie eine weitere im Rahmen der Aktionstage in Nordrhein-Westfalen (vgl. Bundesregierung 2023, S. 9).

Die Durchführung der Kontrollen liegt in der Zuständigkeit der Länder; auch die Wahl der Ansprechpartner in den Betrieben hängt vom Ermessen der Kontrollbeamten ab. In zwei Fällen berichteten Betriebsräte, dass sie bei Kontrollen der Arbeitsschutzbehörden als wichtige Ansprechpartner wahrgenommen wurden. Dadurch konnten sie die Behörden auf Missstände in den Betrieben aufmerksam machen und für eine stärkere Sensibilisierung sorgen (Interviews 007; 132). Allgemein lässt sich aus den Interviews mit den Betriebsräten ableiten, dass sie gerne als feste Ansprechpartner in die

Kontrollen einbezogen werden würden und so eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung arbeitsschutzrechtlicher Normen spielen könnten. In der Praxis werden sie jedoch selten als relevante Ansprechpartner wahrgenommen.

In den meisten untersuchten Betrieben wurden bei den Kontrollen keine Verstöße gegen das ASKG festgestellt. Lediglich in einem Fall berichteten die Befragten von einer Strafe durch den Zoll, da die Wege- und Umkleidezeiten pauschal vergütet wurden (Interview 007). Unser Eindruck ist, dass der im Evaluationsbericht festgestellte Anstieg der Mindestlohnverstöße (vgl. Sommer et al. 2024, S.116) zumindest teilweise auf die übliche Pauschalisierung von Wege- und Rüstzeiten zurückzuführen sein könnte. In Bezug auf die Erfassung dieser Zeiten äußerten Betriebsräte die Einschätzung, dass es für Zollbeamte nicht immer eindeutig sei, ab wann Wege- und Rüstzeiten als Arbeitszeit gewertet werden sollten. In einem Fall wurde das verhängte Bußgeld von den Betriebsräten als Ausdruck von „politischen Aktionismus“ wahrgenommen. Sie argumentierten, dass die pauschale Erfassung der Wegezeiten, die im Betrieb bereits seit 2017 praktiziert wird, nicht ausreichend verstanden worden sei (Interview 132).

Eine der größten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des ASKG hat sich darin gezeigt, dass Betriebe und Betriebsräte nicht genau wussten, ab welchem Punkt der Produktion der Einsatz von Leiharbeit nach dem ASKG zulässig ist und wann er nicht mehr erlaubt ist. Die rechtliche Unsicherheit hinsichtlich des Anwendungsbereichs wurde in unseren Interviews mit Mitbestimmungsakteuren, der NGG, der BGN sowie Kontrollbehörden als ein zentrales Defizit des ASKG identifiziert. Dadurch entstand erneut eine Lücke, die den Rückgriff auf Fremdpersonal begünstigt.

Dies stellt eine erhebliche Herausforderung für Betriebsräte dar, da sie nicht genau bestimmen können, welche Arbeitsschritte vom ASKG geschützt sind und welche nicht. Ohne diese Klarheit können sie sich weder eindeutig für noch gegen den Einsatz von Fremdpersonal positionieren. Auch wir als Forschende konnten diese Unsicherheiten im Rahmen unserer Betriebsbesichtigungen nachvollziehen. Teilweise befanden sich Arbeitsplätze, die nicht unter das ASKG fallen, in unmittelbarer Nähe (teils weniger als 50 Meter entfernt) zu solchen, die dem Kernbereich der Fleischindustrie zugeordnet werden und somit unter die Schutzbestimmungen des GSA Fleisch fallen. Die Tatsache, dass diese nebeneinanderliegenden Tätigkeiten unterschiedlich bewertet werden, obwohl sie eng miteinander verknüpft sind, erscheint in vielen Fällen nicht nachvollziehbar.

Ein zentraler Bezugspunkt bei der Frage, welche Tätigkeiten als Fleischverarbeitung gelten und somit unter den Geltungsbereich des GSA Fleisch fallen, ist das Urteil des Finanzgerichts Hamburg vom 20. Mai 2021.²² Demnach umfasst die Fleischverarbeitung nicht nur die Bearbeitung des rohen Fleisches, sondern alle Schritte bis hin zum fertigen, für den Endverbraucher verpackten Produkt, beispielsweise einem Schinken. Tätigkeiten, die danach folgen, wie das Zusammenstellen und Verpacken von Wurstwaren für den

²² Siehe FG Hamburg, Urteil vom 20.05.2021 – 4 V 33/21 – NZA-RR 2021, 417.

Verkauf oder Versand, fallen jedoch nicht mehr unter den Begriff der Fleischverarbeitung. Darüber hinaus stellte das Gericht fest, dass nur Arbeiten, die direkt am Fleischprodukt selbst erfolgen, als Fleischverarbeitung gelten. Nachgelagerte Tätigkeiten wie kaufmännische Hilfsarbeiten, Lager- oder Reinigungsarbeiten, stehen zwar in einem engen Zusammenhang mit der Fleischverarbeitung, sind aber nicht Teil davon.

Diese enge Definition wird von verschiedenen Akteuren, darunter Beratungsstellen, Gewerkschaften, die BGN sowie Kontrollbehörden, kritisch gesehen. Die Regelung zur alleinigen Inhaberschaft des Betriebs sollte eigentlich dazu dienen, die bisher übliche Aufspaltung von Belegschaften in der industriellen Fleischproduktion zu beenden und die Kontrollen zu vereinfachen (vgl. Kärcher/Walser 2025, S. 4). Doch durch den Ausschluss bestimmter Arbeitsschritte aus dem Anwendungsbereich des ASKG sind neue Herausforderungen für Betriebe, Mitbestimmungsakteure und Kontrollbehörden entstanden. Die Abgrenzung ist in der Praxis schwer nachvollziehbar und macht aus arbeitsorganisatorischer Sicht oft wenig Sinn. In unseren Gesprächen äußerten Betriebsräte den Wunsch, dass diese Ausnahmeregelungen nicht im Gesetzestext enthalten wären.

Wie unsere Untersuchung zeigt, sind wirksame Kontrollen und abschreckende Sanktionen eine entscheidende Voraussetzung für die nachhaltige Einhaltung der Verbesserungen in der Fleischindustrie. Das ASKG zielt darauf ab, dass die Mindestbesichtigungsquote 2026 auf 5 Prozent der im Land vorhandenen Betriebe erhöht wird. Das ergibt z.B. nur in [Bundesland] rund 10.000 Betriebe – eine Verfünffachung der bisherigen Zahl. Die dafür notwendige personelle Verstärkung ist allerdings nicht ausreichend gesichert, da selbst im günstigsten Fall maximal die Hälfte des erforderlichen zusätzlichen Personals in absehbarer Zeit eingestellt werden könnte. Sollte das Problem der Stellenbesetzung ungelöst bleiben, werden die Kontrollbehörden voraussichtlich nur etwa 3 Prozent der Betriebe prüfen können, selbst wenn das offizielle Ziel bei 5 Prozent liegt (Interview 060).

Im Jahr 2027 soll dann laut ASKG über eine weitere Optimierung der Wirksamkeit der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht sowie eine mögliche Anhebung der Zielquote entschieden werden (Bundesregierung 2020).

Der Erfolg der Kontrollen hängt davon ab, ob die zuständigen Behörden mit den neuen Umgehungsstrategien Schritt halten können. Wie in den Kapiteln 5.3.2 und 5.3.4 dargestellt, könnte der Umgang der Branche mit dem Leiharbeitsverbot über befristete Einstellungen oder ausschließlich kurzfristige Beschäftigungen erfolgen. In diesem Kontext kommt den Betriebsräten eine besonders wichtige Rolle zu, da sie über entscheidende, für die Kontrollbehörden notwendige Informationen verfügen. Auch in unseren Interviews äußerten Betriebsräte immer wieder den Wunsch, von diesen als zentrale und kompetente Ansprechpartner wahrgenommen zu werden, was für die effektive Durchsetzung des Arbeits- und Sozialrechts von elementarer Bedeutung sein könnte. Die Kontrollbehörden seien auf die betriebsrätlichen Hinweise, z. B. wie Arbeitszeitverstöße im Betrieb begangen werden, angewiesen, da diese sonst nichts davon wissen und sie somit auch nicht entdecken können

(Interview 060). Starke Betriebsräte überwachen die Einhaltung von Gesetzen und Tarifverträgen (vgl. Bosch/Hüttenhoff 2022). Es wäre daher nahe liegend, sie auch in die Kontrollen aktiv einzubeziehen.

Für eine effektive Kontrolle schlagen Kärcher und Walser (2025) eine grundlegende Neustrukturierung der Arbeitsaufsicht vor. Sie plädieren für eine Zentralisierung der Arbeits- und Sozialaufsicht, um die derzeit zersplitterte Kontrolllandschaft zu überwinden. Durch die Bündelung der Kompetenzen in einer zentralen Behörde könnten alle gesetzlichen Mindestarbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsschutzes effizienter kontrolliert werden. Die bisherigen Zuständigkeiten des Zolls sowie der Arbeitsaufsichtsbehörden der Länder für die Kontrolle und Durchsetzung von Arbeits- und Arbeitsschutzrecht sollten auf diese neue Behörde übergehen (vgl. ebd.: 209). Der Vorteil von der Bündelung der Kompetenzen in einer zentralen Behörde lässt sich anhand eines Interviews, das wir durchgeführt haben, klar darstellen:

„Wenn wir Glück haben, erhalten wir einen Hinweis oder einen ersten Eindruck. Aber um solche kriminellen Fälle wirklich aufzudecken, sind die Verwaltungsbehörden mit ihren derzeitigen Ressourcen machtlos.“
(Interview 060)

Die Verwaltungsbehörden seien in kriminell verschleierten Fällen – wie es in Branchen wie der Fleischindustrie vorkommt – oft nicht in der Lage, solche Verstöße aufzudecken. Ihnen fehlten schlicht die notwendigen Mittel (Interview 060). Die Strukturen und die Zuständigkeiten der Kontrollbehörden neu zu denken, halten wir ebenfalls für einen sinnvollen Ansatz.

10 Fazit – Wo steht die Fleischindustrie heute?

Die Fleischindustrie galt lange Zeit als Musterbeispiel für extrem schlechte Arbeitsbedingungen, bei denen regelmäßig selbst gesetzliche Mindeststandards sowie die Vorschriften des Arbeitsschutzes umgangen wurden. Gleichzeitig war die Branche durch eine weitreichende Erosion von Mitbestimmungs- und Tarifvertragsstrukturen gekennzeichnet.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird versucht, die katastrophalen Arbeitsbedingungen in der Branche zu verbessern (*Kapitel 3.1*). Während der Corona-Pandemie führte eine Reihe schwerer Corona-Ausbrüche in der Fleischindustrie zu erheblicher medialer Aufmerksamkeit. Dies stellte den sprichwörtlichen letzten Tropfen dar, der das Fass zum Überlaufen brachte. In der Folge wurde im Dezember 2020 mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG) ein Bündel neuer Regelungen speziell für die Fleischindustrie beschlossen, um die Missstände in der Branche ein für alle Mal zu beenden. Im Zentrum stand die Änderung des „Gesetzes zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte in der Fleischindustrie“ (GSA Fleisch), das seit 2021 ein Verbot von Werkverträgen sowie zunächst weitreichende Einschränkungen der Leiharbeit bis zum 01.04.2024 vorsah, die inzwischen ebenfalls in den Kernbereichen der Fleischproduktion verboten ist (*Kapitel 3.2*).

Im Rahmen des vorliegenden interdisziplinären WSI-Forschungsprojekts wurden von Februar 2022 bis Februar 2025 die Entwicklungen in der Fleischindustrie seit Inkrafttreten des ASKG analysiert. Hierbei wurden die Umsetzung des ASKG in ausgewählten Betrieben und dadurch eingeleitete Veränderungen bei den Arbeits-, Beschäftigungs- und Partizipationsbedingungen und -beziehungen untersucht. Zudem wurden die Wechselwirkungen zwischen gesetzlichen Regulierungen und den industriellen Beziehungen in der Branche eingehend analysiert. Die Studie basiert auf einer Vielzahl von Betriebsfallstudien sowie auf einer interdisziplinär ausgerichteten rechtswissenschaftlichen Analyse des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, die die gewonnenen Erkenntnisse aufgreift und weiterführt (Kärcher/Walser 2025). Bei der rechtswissenschaftlichen Analyse des ASKG 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 übertragbar sind, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

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. Die lange Geschichte der Regulierungsversuche in der Branche hat deutlich gezeigt, dass sowohl gesetzliche Vorgaben als auch

sanktionsfreie Selbstverpflichtungen der Branche nicht in der Lage waren, die katastrophalen Arbeits-, Beschäftigungs- und Lebensbedingungen der migrantischen Beschäftigten zu verbessern. Seit mehr als zwei Jahrzehnten hat die Gewerkschaft NGG immer wieder darauf hingewiesen, dass menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Fleischbranche nur dann etabliert werden können, wenn der exzessive Einsatz von Fremdpersonal beendet wird. Die zahlreichen Versuche, dieses Ziel zu erreichen, blieben jedoch wirkungslos, bis schließlich ein Verbot von Fremdpersonal erlassen wurde. Mit dem Direktanstellungsgebot hat der Gesetzgeber 2021 einen notwendigen Schritt getan und eine längst überfällige Regelung in der Branche eingeführt. Nun dürfen in den Kernbereichen der Branche keine Beschäftigten mehr tätig sein, für die die Betriebe keine Verantwortung tragen.

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. Unter den früheren Verhältnissen eines chaotischen Werkvertragssystems haben die Fleischbetriebe die Verantwortung für angemessene Arbeitsbedingungen immer auf die zahlreichen Subunternehmen geschoben, um selbst keine Maßnahmen ergreifen zu müssen. Bei den Kontrollen ist seit dem ASKG eindeutig, wer bei Verstößen gegen gesetzliche Mindeststandards zur Verantwortung gezogen werden muss. Daher werden die Betriebe vor allem durch die Kontrollen abgeschreckt und halten sich im Großen und Ganzen an die Regeln. Da unter den Bedingungen des ASKG die Verantwortung für unakzeptable Arbeitsbedingungen deutlich transparenter ist, trägt auch der öffentliche Druck durch Großabnehmer wie dem Einzelhandel und der Gastronomie sowie den Endverbraucher*innen zunehmend dazu bei, dass die Fleischbetriebe gesetzliche Arbeitsstandards einhalten, um Skandale und Negativschlagzeilen und damit verbundene Umsatzeinbußen zu vermeiden.

Die Fleischunternehmen haben die Veränderungen nicht aus eigener Überzeugung, sondern nur aufgrund gesetzlichen Zwangs durchgeführt. Die Durchsetzung des Gesetzes ist dabei in hohem Maße von staatlichen Kontrollen abhängig. Allerdings kann der Staat, unabhängig von seiner personellen und finanziellen Ausstattung, nicht dauerhaft die Überwachung gewährleisten. Die Kontrollen waren in der Anfangsphase nach Inkrafttreten des ASKG eine sehr effektive Maßnahme. Seither nehmen sie allerdings wieder spürbar ab (*Kapitel 9*). Insgesamt bestehen nach wie vor erhebliche Kontroll- und Durchsetzungsdefizite, die auf grundlegende Probleme des öffentlichen Kontrollregimes in Deutschland hinweisen (Kärcher/Walser 2025).

Um die Einhaltung der Regeln in der Branche langfristig zu sichern, müssen vor allem die Mitbestimmungsstrukturen in der Branche weiter gestärkt werden. Durch das Direktanstellungsgebot sind viele Betriebe deutlich gewachsen. Dies spiegelt sich auch in größeren Betriebsratsgremien wider, die nun über deutlich mehr Ressourcen für ihre Arbeit verfügen. Während frühere Zuständigkeitskonflikte nun verschwunden sind, stehen die Betriebsräte mit dem ASKG jetzt vor der Aufgabe, sich auch als Interessenvertretung der

ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten zu etablieren und einheitliche Arbeitsbedingungen durchzusetzen.

Mit dem ASKG hat der Gesetzgeber u. a. beabsichtigt einheitliche Arbeits- und Gesundheitsschutzstandards für alle Beschäftigten zu garantieren. Durch die Direktanstellung wurden die bestehenden Regeln zum Arbeitsschutz- und Gesundheitsschutz auch auf die ehemaligen Werksvertragsbeschäftigten übertragen, für die sich damit die Arbeitssituation deutlich verbessert. Der zuvor willkürliche Umgang mit Arbeitsunfällen, der in der Branche weit verbreitet war, wurde erheblich eingeschränkt. Die Feststellung, dass die Zahl sowie die Schwere der Arbeitsunfälle in den untersuchten Betrieben trotz des schnellen Wachstums nicht zugenommen haben, zeigt, dass die Betriebe in der Lage waren, ihre Arbeitsschutzstandards einzuhalten. Dennoch bleibt die Fleischindustrie im Vergleich zu anderen Branchen der Lebensmittelindustrie, die ebenfalls unter dem Dach der BGN versichert sind, weiterhin stärker von Arbeitsunfällen betroffen. Eine wesentliche Ursache für die hohe Arbeitsunfallquote ist die starke Fluktuation in den Fleischbetrieben. Daher können alle Maßnahmen zur Eindämmung der Fluktuation wie z.B. die Verbesserung der Löhne durch Tarifverträge, ein besseres Betriebsklima usw. in der Branche auch als Investition in den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten betrachtet werden. Zudem zeigt sich, dass der Einsatz moderner Technik und die Herstellung von pflanzlichen Fleischersatzprodukten in der Branche mit einer geringeren Fluktuation einhergehen. In der Fleischindustrie bestehen noch erhebliche Potenziale, durch Innovation und Automatisierung die körperlich belastende Arbeit zu erleichtern und die Beschäftigten zu entlasten.

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 vor allem bei den Großbetrieben beobachten. Für diese war die Übernahme der Wohnungen und deren Renovierung im großen Stil finanziell leicht machbar. Anders sieht es jedoch bei kleinen und mittelständischen Betrieben aus. Dort werden die Wohnungen weiterhin von externen Dienstleistern zur Verfügung gestellt. Hier stellt sich auch die Frage der Finanzierung. Für Betriebe, die diese Aufgabe nicht eigenständig bewältigen können, sind bezahlbarer Wohnraum und Sozialwohnungen dringend notwendig, um die Wohnsituation der Beschäftigten nachhaltig zu verbessern. Die Beschäftigten sind bei der privaten Wohnungssuche gesellschaftlich benachteiligt. In diesem Zusammenhang sind auch unbefristete Arbeitsverträge in der Branche von großer Bedeutung. Sie würden den Beschäftigten mehr Sicherheit bieten und es ihnen erleichtern, eine Wohnung zu finden, ohne zusätzlich mit Unsicherheiten kämpfen zu müssen. In drei der untersuchten Betriebe konnte festgestellt werden, dass dort keine befristeten Arbeitsverträge mehr verwendet werden. Besorgniserregend ist jedoch die Zunahme befristeter Einstellungen in der Branche insgesamt.

Bei der Etablierung von einheitlichen und besseren Arbeitsbedingungen hat es in der Branche in vielen Bereichen Verbesserungen gegeben, auch wenn

noch erheblicher Spielraum nach oben besteht. 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. Zugleich wird damit gewährleistet, dass deutlich weniger Missbrauch durch unbezahlte Mehrarbeit besteht, die in der Vergangenheit oft genutzt wurde, um den Mindestlohn de facto zu unterlaufen. 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 den vielen Fällen arbeiten die neu eingestellten Arbeitnehmer*innen nicht zu den gleichen Bedingungen wie Altbeschäftigte. Die ist vor allem in solchen Betrieben der Fall, wo zwar gekündigte, aber immer noch in der Nachwirkung wirksame Manteltarifverträge de facto zu unterschiedlichen Beschäftigungsbedingungen führen. Hier wäre nach Auffassung der Betriebsräte eine gesetzliche Regelung im GSA Fleisch wünschenswert, die vorschreibt, dass alle Beschäftigten ab dem ersten Tag zu den Bedingungen des Inhaberunternehmens eingestellt werden müssen. Auf diese Weise könnte die Spaltung der Belegschaft verhindert, der Betriebsfrieden gewahrt und die teilweise hohe Fluktuation deutlich besser eingedämmt werden. Insgesamt sind einheitliche Arbeitsbedingungen nach dem Prinzip „gleiche Arbeit, gleiche Bedingungen“ eine wichtige Voraussetzung, um die dauerhafte Integration der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigte zu gewährleisten.

Zur Sicherung gleicher Arbeitsbedingungen wäre darüber hinaus der Abschluss von Manteltarifverträgen auf Betriebs- oder sogar Branchenebene das geeignete Instrument. Solche Tarifverträge könnten jenseits der Entlohnung dafür sorgen, Bedingungen wie Arbeitszeiten, Urlaub, Sonderzahlungen usw. zu vereinheitlichen. Allerdings stehen die Arbeitgeber der Fleischindustrie dieser Idee wenig aufgeschlossen gegenüber. Der nach dem ASKG aufgenommene Versuch, bestimmte elementare Arbeitsbedingungen in einem branchenweiten Manteltarifvertrag für die Schlachtbetriebe zu regeln, ist im Herbst 2024 ergebnislos abgebrochen worden.

Durch das ASKG sind bestimmte atypische Beschäftigungsformen wie Teilzeit und Leiharbeit zurückgegangen. Gleichzeitig ist jedoch ein Zuwachs bei befristeten Einstellungen und ausschließlich kurzfristigen Beschäftigungen zu verzeichnen, was darauf hindeutet, dass die Betriebe versuchen, die aus ihrer Sicht notwendige Flexibilität durch befristete Arbeitsverträge sicherzustellen.

Was die Zeitarbeit betrifft, so sehen insbesondere mittelständische Fleischverarbeitungsunternehmen die vollständige Abschaffung der Leiharbeit kritisch. Es geht ihnen nicht um einen grenzenlosen Einsatz von Leiharbeit, sondern darum, eine begrenzte Nutzung von Leiharbeit per Tarifvertrag vereinbaren zu können, so wie dies anfänglich auch für eine Übergangsperiode

im ASKG vorgesehen war. Dagegen steht die Einschätzung der Gewerkschaft NGG, wonach nur eine sehr begrenzte Anzahl von Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Hierbei handelte es sich ausschließlich um Unternehmen, die bereits einer Tarifbindung unterlagen, so dass eine tarifdispositive Regelung zur Leiharbeit auch keinen Anreiz bildete, um neue Tarifverträge abzuschließen.

Viele mittelständische Unternehmen sehen sich allerdings zunehmend zwischen großen Schlachtkonzernen und dem mächtigen Einzelhandel eingeschlemmt und befürchten, dem enormen Kostendruck auf Dauer nicht standhalten zu können. Dies würde wiederum den Großunternehmen in die Hände spielen, deren Expansion in der Branche dadurch gesichert wäre. So wurde nach Inkrafttreten des ASKG der seit langem zu beobachtende Konzentrationsprozess in der Branche noch einmal beschleunigt.

Dabei sind es gerade mittelständische Unternehmen, die mitunter tarifgebunden sind, über eine lange Geschichte betrieblicher Mitbestimmung verfügen und der Gewerkschaft NGG sowie den Betriebsräten gegenüber aufgeschlossen sind. Deshalb ist es wichtig, diesen Unternehmen eine Stimme zu verleihen, da ansonsten die Zukunft der Fleischindustrie in Deutschland ausschließlich von wenigen Großbetrieben dominiert werden könnte. Für einen echten Wandel in der Branche sind branchenweite Mindeststandards erforderlich, die vor allem faire Wettbewerbsbedingungen schaffen. Nur so kann verhindert werden, dass Betriebe mit besseren Arbeitsbedingungen vom Markt verdrängt werden.

Die wirtschaftliche Lage der Fleischindustrie hat sich durch das ASKG keineswegs verschlechtert. Ein Blick auf die wirtschaftlichen Strukturen zeigt zudem, dass der durch das ASKG ausgelöste Wandel vor allem den Großbetrieben zugutekam, deren Umsatzanteil in der Branche deutlich gewachsen ist (*Kapitel 4.2*). Der vorübergehende Umsatzeinbruch ist in erster Linie auf den internationalen Absatzrückgang im Zuge der Afrikanischen Schweinepest zurückzuführen. Seither entwickeln sich die Umsätze der Branche wieder steig nach oben. Dabei steigt der Anteil von größeren Unternehmen am gesamten Branchenumsatz deutlich an. Zugleich bleibt die Fleischindustrie eine Niedriglohnbranche, die vor allem auf billige Massenware setzt. Gegenüber den wichtigsten westeuropäischen Konurrenzländern weist die deutsche Fleischindustrie auch nach dem ASKG deutlich niedrigere Personalkosten auf.

Der nach wie vor bestehende Charakter der Fleischindustrie als einer ausgeprägten Niedriglohnbranche hängt vor allem auch mit der sehr fragmentierten Tarifvertragsstruktur und insgesamt sehr niedrigen Tarifbindung in der Branche zusammen. Das ASKG hat an dieser grundsätzlichen Situation nichts verändert. Nach wie vor existieren in der Branche etwa 50 Haustarifverträge, während die große Mehrzahl der Betriebe nicht tarifgebunden ist. Der öffentliche Druck auf die Fleischindustrie in der Corona-Krise hat kurzzeitig zu einer größeren Bereitschaft geführt, in Tarifverhandlungen einzusteigen. Im Ergebnis hat dies auch zu einem neuen tarifvertraglichen Branchenmindestlohn geführt, der in seinem Niveau jedoch recht bald vom

gesetzlichen Mindestlohn eingeholt und damit unwirksam wurde. Ob es wieder zu einer Neuverhandlung eines Branchenmindestlohns kommt, ist derzeit ungewiss. Auch die Verhandlungen über Eckpunkte eines branchenweiten Manteltarifvertrages scheiterten. Offensichtlich hat die Fleischindustrie, nachdem sie nicht mehr im Fokus der öffentlichen Kritik steht, ihr Interesse an branchenweiten Tarifverträgen wieder verloren. Zwar ist es der Gewerkschaft NGG gelungen, nach dem ASKG auch wieder mehr Mitglieder in der Branche zu gewinnen. Aufgrund der hohen Fluktuation und zirkulärer Arbeitsmigration ist es jedoch sehr schwierig diese neuen Mitglieder langfristig zu halten. Insgesamt verfügt die NGG in der Branche nicht über eine genügend große Organisationsmacht mit entsprechenden Ressourcen, um die Unternehmen zu branchenweiten Tarifvertragsstrukturen zu zwingen. Dies gelingt lediglich in einigen wenigen traditionell gut organisierten Fleischunternehmen.

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 zur 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 die Erfahrungen mit dem ASKG auch gezeigt, dass Veränderungen in der Branche nur dann möglich sind, wenn ein entsprechender öffentlicher Druck durch Politik und Gesellschaft besteht.

Literatur

BGN (2018–2023): Statistik Die Geschäftszahlen der BGN, <https://www.bgn.de/die-bgn/statistik-geschaefszahlen-geschaeftsbericht>

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2024): Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) Abschlussbericht, Februar 2024, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-633-gsa-fleisch-arbeitnehmerrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2025): Sozialversicherung, Mini-Jobs: Informationen zur geringfügig entlohnten Beschäftigung/556-Euro-Job. 14.01.2024, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialversicherung/Geringfuegige-Beschaeftigung/mini-jobs.html>

Bongen, R./Friedrich, S. (2022): Nutzt Tönnies die Not der Flüchtlinge aus? Tagesschau vom 30.02.2022, <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/toennies-fluechtlinge-ukraine-101.html>

Bosch, G./Hüttenhoff, F. (2025): Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten: Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, im Erscheinen.

Bosch, G./Hüttenhoff, F. (2022): Der Mindestlohn von 12 Euro ist da – und nun? Ursachen wachsender Durchsetzungsprobleme und Maßnahmen zur Verbesserung. FES Impuls, November 2022, Bonn.

Bosch, G./Hüttenhoff, F./Weinkopf, C. (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden

Brümmer, M. (2014): Sozialdumping in der deutschen Fleischindustrie. Lohnsklaven machen deutsches Fleisch konkurrenzlos billig, in: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 145–150, https://kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2014/KAB2014_145_150_Bruemmer.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2018): Befristete Beschäftigung. Methodische Hintergründe und Ergebnisse. Grundlagen: Methodenbericht, Dezember 2018, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2021): Klassifikation der Berufe 2010 – überarbeitete Fassung 2020. Band 1: Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen. Nürnberg

Bundesregierung (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz), Deutscher Bundestag Drucksache 19/21978 vom 31.08.2020, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/219/1921978.pdf>

Bundesregierung (2023): Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in der Fleischwirtschaft, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Bundestag, Deutscher Bundestag Drucksache 20/9696 vom 12.12.2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/096/2009696.pdf>

Bundesverfassungsgericht (2022): Erfolglose Verfassungsbeschwerden gegen das Fremdpersonalverbot in der Fleischindustrie, Pressemitteilung vom 20.Juli 2022, Nr. 64/2022 (BvR 2888/20; 1 BvR 1152-1156/21), <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/bvg22-064.html?nn=148438>

Cremer, W./Deinert, O. (2023): Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, HSI-Schriftenreihe Bd. 50, Frankfurt a.M., https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008669

Czommer, L./Worthmann, G. (2005): Von der Baustelle auf den Schlachthof. Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche, IAT-Report Nr.03/2005, <https://www.iat.eu/iat-report/2005/report2005-03.pdf>

Deutscher Fleischer-Verband (2024): Jahrbuch 2024, Frankfurt a.M., https://www.fleischerhandwerk.de/fileadmin/fleischerhandwerk/03_Presse/DFV_Jahrbuch_2024_150dpi.pdf

DiMaggio, J. P./Powell, W. W. (1983): The Iron Cage Revised: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review 48 (2), S. 147–160

Doelfs, G. (2012): Werkverträge. 1,02 Euro pro Schwein, in: Die Mitbestimmung Nr. 12, http://www.boeckler.de/41784_41843.htm

Erol, S. (2017): Werkverträge – die neue Ordnung der Arbeit? Eine Untersuchung am Beispiel der deutschen Fleischindustrie, Unveröffentlichte Masterarbeit an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaften, Bochum

Erol, S./Schulzen, T (2021): Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie - Das Ende der „organisierten Verantwortungslosigkeit“? WSI Report Nr. 61, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-007924/p_wsi_report_61_2021.pdf

Herzner, R. (2024): Weltgrößter Fleischmarkt stellt Importeure vor Hürden, Germany Trade & Invest, Mitteilung von 18.04.2024, <https://www.gtai.de/de/trade/china/branchen/weltgroesster-fleischmarkt-stellt-importeure-vor-huerden-1740602>

ISN (Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands) (2024): ISN-Schlachthofranking 2023: Konsolidierung in der Schlachtbranche setzt sich fort, Mitteilung von 24.05.2024, <https://www.schweine.net/news/isn-schlachthofranking-2023-konsolidierung-setzt.html>

Kärcher, A./Walser, M. (2025): Durchsetzung von Arbeitsrecht – das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell für Arbeitsschutz in prekären Branchen? Verfassungs- und europarechtliche Fragen, im Erscheinen, HSI-Schriftenreihe

Knigge, A. (2016): Missstände bei Leiharbeitern. Vom Kampf gegen Ausbeutung in der Fleischindustrie. Deutschlandfunk, <https://www.deutschlandfunk.de/missstaende-bei-leiharbeitern-vom-kampf-gegen-ausbeutung-in-100.html>

Leubecher, M. (2013): Deutschland ist Europas Schlachthaus. Die WELT vom 27.07.2013, <https://www.welt.de/wirtschaft/article118425725/Deutschland-ist-Europas-Schlachthaus.html>

Lübker, M./Schulten, T. (2025): WSI-Mindestlohnbericht 2025. Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung, WSI-Report Nr. 100, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-009066/p_wsi_report_100_2025.pdf

MAGS (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen) (2019): „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, Abschlussbericht, Düsseldorf, https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/191220_abschlussbericht_fleischindustrie_druckdatei.pdf

Meyer, W. J./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology 83 (2), S. 340–363

Meyermann, A./Gebel, T./Liebig, S. (2014): Organisationsdaten, in: Baur, N./Blasius, J. (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden

NGG (2022a): Schlachtbranche: Beschäftigte wollen "Manteltarifvertrag" durchsetzen. Startschuss gesetzt, Pressemitteilung vom 16.03.2022, <https://www.ngg.net/alle-meldungen/meldungen-2022/startschuss-gesetzt/>

NGG (2022b): Alle rund 6.000 Beschäftigten bei Vion Food Group mit Tarifvertrag, Pressemitteilung vom 21.07.2022, <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2022/alle-rund-6000-beschaeftigten-bei-vion-food-group-mit-tarifvertrag/>

NGG (2024): Adjan: „Die Fleischindustrie hat noch einen weiten Weg vor sich“, Pressemitteilung vom 28.02.2024, <https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2024/adjan-die-fleischindustrie-hat-noch-einen-weiten-weg-vor-sich/>

NGG (2025): 1. Verhandlung Tarifrunde Mindestlohn Fleischwirtschaft: Die NGG kam zum Verhandeln, die Arbeitgeber nur zum Sondieren, Pressemitteilung vom 07.02.2025, <https://www.ngg.net/alle-meldungen/meldungen-2025/die-ngg-kam-zum-verhandeln-die-arbeitgeber-nur-zum-sondieren/#:~:text=Am%206.,Mindestlohn%20gibt%20es%20seit%202021>

Niedersächsischer Landtag (2024): „Welche Ergebnisse lieferten die Schwerpunktcontrollen des Zolls bei den Überprüfungen der niedersächsischen Fleischindustrie?“. Antwort auf eine Kleine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Miriam Staudte und Christian Meyer (GRÜNE). 18. Wahlperiode Drucksache 18/724

Peter, A. (2006): Die Fleischmafia: Kriminelle Geschäfte mit Fleisch und Menschen, Berlin

Quack, D. (2019): Der deutsche Export von Fleisch und seine Bedeutung für eine Transformation im Sinne einer nachhaltigen Produktion und eines nachhaltigen Konsums von Fleisch, Öko-Institut Freiburg, https://www.trafo-3-0.de/fileadmin/user_upload/Kurzpapier_Fleischexport_Bedeutung_f_Transformation.pdf

Schier, V./Schmidt D.H./Vogel, H. (1987): Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Fleischgewinnung, Bremerhaven

Schulten, T./Specht, J. (2021): Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz. Grundlegender Wandel in der Fleischindustrie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 71 (51-52), S. 36–41

Scott, W. R. (2014): Institutions and organizations. Ideas, interests and identities. 4th edition. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC

Seils, E./Emmler,H. (2024): Befristete Einstellungen. In der Stagnation, WSI-Policy Brief Nr.85, 10/2024, Düsseldorf, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008960

Sieler, S. (2024): Top 100 der Fleischwirtschaft - Eine Branche in Bewegung, in: Allgemeine Fleischer Zeitung (afz) Nr. 48 vom 26.11.2024, <https://afz.fleischwirtschaft.de/aktuell/nachrichten/ranking-top-100-der-fleischwirtschaft---eine-branche-in-bewegung-60348>

Singer, K./Fleischer, N. (2024): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Entwicklungen in der Zeitarbeit, Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg, Juli 2024

Sommer, J./Karb, S./Bröker, L.-M./Rennert, C./Maaßen, J./Wiesemann, E./ Flatters, B./Perry, S. (2024): Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) – Abschlussbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Forschungsbericht Nr. 633, Berlin, Februar 2024, https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-633-gsa-fleisch-arbeitnehmerrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2

SPA (Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft) (2016): Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft, Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktivere Arbeitsbedingungen, Bericht zur Umsetzung der Selbstverpflichtung in der Fleischwirtschaft 2016, Hannover, https://www.vdew-online.de/wp-content/uploads/2014/08/Bericht_final.pdf

Specht, J./Schulten, T. (2021): Mindestlohntarifvertrag in der Fleischwirtschaft, WSI-Blog vom 14.06.2021, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohntarifvertrag-in-der-fleischwirtschaft-33525.htm>

SPIEGEL (2013): Nur ohne Gewerkschaft. Der Fleischkonzern Tönnies blockiert die Einführung eines Tarif-Mindestlohns auf Schlachthöfen, in: Der SPIEGEL 37/2013

Spiller, A./Busch, G. (2021): Wie Tiere zu Fleisch werden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 71 (51-52), S. 26–35

Statistisches Bundesamt (2020): 26,8 % aller Schweinefleisch-Exporte gingen im 1. Halbjahr 2020 in die Volksrepublik China, Pressemitteilung Nr. N 058 vom 16. September 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_N058_51.html

Statistisches Bundesamt (2025): Fleischproduktion im Jahr 2024 um 1,4 % gestiegen, Pressemitteilung Nr. 050 vom 7. Februar 2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_050_413.html

Tagesschau (2020): Corona-Ausbruch bei Tönnies. Viele Infizierte, null Vertrauen, <https://www.tagesschau.de/inland/toennies-coronainfektionen-guetersloh-101.html>

Taz (2013): Mindestlohn auch auf dem Lande. Die Agrarminister der rot-grün regierten Länder fordern einen Mindestlohn von 8,50 Euro in der Ernährungsbranche. Das letzte Wort hat jedoch der Bund, <https://taz.de/Thema-bei-Treffen-der-Agrarminister/!5060576/>

Tönnies, C. (2020): „Wir kommen da raus“. Interview mit Clemens Tönnies, in: Lebensmittelzeitung vom 30.07.2020, <https://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/nachrichten/Interview-mit-Clemens-Toennies-Wir-kommen-da-raus-147520>

VDF/BVG (2015): Verhaltenskodex der Fleischwirtschaft, VDF - Verhaltenskodex Fleischwirtschaft – aktueller Stand Oktober 2015

Wagner, B./Hassel, A. (2016): Posting, subcontracting and low wage employment in the German meat industry, in: Transfer: European Review of Labour and Research 22 (2), S. 145–146

Walser, M. (2021): Sozialkassen in Europa. Hintergrund – Aufgaben – rechtliche Vorgaben – Durchsetzungsinstrumente, in: Mosler, R. (Hrsg.), FS 75 Jahre BUAK, Wien, S. 223–250

Weinkopf, C./Hüttenhoff, F. (2017): Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft, in: WSI-Mitteilungen Vol. 70 (7), S. 533–539

Westfleisch (2020): Geschäftsbericht 2021, https://www.westfleisch.de/fileadmin/Bilder/02_Unternehmen/02.07_Archiv/02.07.01_Geschaeftsberichte/2020/Westfleisch_Geschaeftsbericht_SCE_mbH_2020_Final.pdf

Westfleisch (2021): Geschäftsbericht 2021, https://www.westfleisch.de/fileadmin/Bilder/02_Unternehmen/02.07_Archiv/02.07.01_Geschaeftsberichte/2021/Westfleisch_Geschaeftsbericht_SCE_mbH_2021_Final.pdf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024): Erhebungen zur Marktkonzentration von Schlachthöfen, Deutscher Bundestag WD 5 - 3000 - 133/24, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1027602/ebb7c2eca4f4bc9e2736f340fd7d98ee/WD-5-133-24-pdf.pdf>

WLZ (2015): Landesregierung macht Druck auf Schlachthöfe. 03.09.2015, <https://www.wlz-online.de/panorama/landesregierung-macht-druck-schlachthoefe-5478406.html>

Impressum

In der Reihe „WSI Study“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet.
Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

**Diese und andere Veröffentlichungen der Hans-Böckler-Stiftung
finden Sie als pdf-Datei unter www.boeckler.de**

Autor*innen:

Dr. Şerife Erol
serife-erol@boeckler.de

Prof. Dr. Thorsten Schulten
thorsten-schulten@boeckler.de

Herausgeber

WSI der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
wsi@boeckler.de