

Kärcher, Anneliese; Walser, Manfred

**Book**

Durchsetzung von Arbeitsrecht - das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell? Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots

HSI-Schriftenreihe, No. 54

**Provided in Cooperation with:**

Hugo Sinzheimer Institute for Labour and Social Security Law (HSI), Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Kärcher, Anneliese; Walser, Manfred (2025) : Durchsetzung von Arbeitsrecht - das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell? Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots, HSI-Schriftenreihe, No. 54, ISBN 978-3-7663-7579-7, Bund-Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/319622>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**HSI**

Hugo Sinzheimer Institut  
für Arbeits- und Sozialrecht

Das HSI ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

Band 54

# HSI-SCHRIFTENREIHE

## Durchsetzung von Arbeitsrecht – das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell?

Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung des Direktanstellungsgebots

Anneliese Kärcher/Manfred Walser

**Anneliese Kärcher/Manfred Walser**

**Durchsetzung von Arbeitsrecht – das Arbeitsschutzkontrollgesetz als Modell?  
Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung  
des Direktanstellungsgebots**



**Band 54**  
HSI-Schriftenreihe

# **Durchsetzung von Arbeitsrecht – das Arbeitsschutzkontroll- gesetz als Modell?**

**Verfassungs- und europarechtliche Fragen mit besonderer Berücksichtigung  
des Direktanstellungsgebots**

Anneliese Kärcher/Manfred Walser

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Bund-Verlag GmbH, Emil-von-Behring-Straße 14, 60439 Frankfurt am Main, 2025

Umschlaggestaltung: A&B one Kommunikationsagentur GmbH, Berlin

Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Krefeld

Druck: CPI books GmbH, Birkstraße 10, 25917 Leck

ISBN 978-3-7663-7579-7

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

**[kontakt@bund-verlag.de](mailto:kontakt@bund-verlag.de)**

**[www.bund-verlag.de](http://www.bund-verlag.de)**

# Vorwort

Wie können arbeitsrechtliche Regelungen dazu beitragen, prekäre Arbeitsbedingungen zu unterbinden? Wie können die Lücken bei der Anwendung von Arbeitsstandards geschlossen werden? Wie kann wirksame Mitbestimmung in Branchen etabliert werden, die von migrantischer Arbeit und kleinteiligen Unternehmensstrukturen geprägt sind?

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz verfolgt das Ziel, die vormalig katastrophalen Zustände in der Fleischindustrie zu beenden. Mit ihm wird der Einsatz von Drittpersonal in Werkverträgen und Leiharbeit drastisch beschränkt und die staatliche Aufsicht gestärkt.

Hat diese branchenspezifische Regulierung zu Verbesserungen geführt? Und handelt es sich um ein Modell für andere Branchen? Prof. Dr. Manfred Walser und Anneliese Kärcher, beide Hochschule Mainz, stellen die empirischen Erkenntnisse zur Ausgangssituation und den Gesetzesfolgen dar und prüfen das Gesetz verfassungs- und unionsrechtlich. Anhand der Paketbranche und der Landwirtschaft bewerten sie auch, ob die Übertragung von wesentlichen Elementen des Gesetzes auf andere Branchen sinnvoll und rechtmäßig wäre.

Eine erkenntnisreiche Lektüre wünscht



Dr. Ernesto Klengel

Wissenschaftlicher Direktor des HSI

## **Vorbemerkung**

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit des Textes und einer möglichst engen Orientierung an den Rechtsbegriffen der diskutierten normativen Vorgaben werden in dieser Arbeit geschlechtsspezifische Begriffe in der Regel im generischen Maskulinum verwendet. Gemeint sind damit – soweit nicht anders angegeben – Personen jeglichen Geschlechts.

# Inhaltsübersicht

<b>Vorwort</b>	5
<b>A. Einführung: Durchsetzungsdefizite im Arbeitsrecht und Kerninhalte des Arbeitsschutzkontrollgesetzes</b>	17
I. Hintergrund der Studie	17
II. Das Arbeitsschutzkontrollgesetz	20
<b>B. Branchenbetrachtungen</b>	25
I. Fleischwirtschaft	25
II. Paketdienstleistungen	60
III. Landwirtschaftliche Saisonarbeit	90
<b>C. Rechtlicher Handlungsbedarf</b>	118
I. Elektronische und manipulationssichere Arbeitszeiterfassung	118
II. Angemessene Unterkunftsbedingungen	120
III. Klare Verantwortlichkeiten	121
IV. Transparente Lohngestaltung	121
V. Angemessener Sozialversicherungsschutz von kurzfristig Beschäftigten	122
VI. Verbesserte Aufsichtsstruktur der Arbeitsschutzbehörden	124
<b>D. Rechtliche Prüfung branchenspezifischer Direktanstellungsgebote</b>	125
I. Ausgangspunkt	125
II. Verfassungsrechtliche Prüfung	126
III. Unionsrechtliche Prüfung	178
<b>E. Verbesserung des öffentlichen Kontrollregimes</b>	196
I. Ausgangspunkt	196
II. Bestehende Architektur der Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und der Arbeitsaufsicht	197
III. Internationale und Europäische Vorgaben	205
IV. Beispiele aus anderen Staaten	208
V. Vorschlag für eine Neuordnung des Kontrollregimes	209
<b>F. Fazit</b>	213
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	217



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	5
<b>A. Einführung: Durchsetzungsdefizite im Arbeitsrecht und Kerninhalte des Arbeitsschutzkontrollgesetzes</b>	17
I. Hintergrund der Studie	17
II. Das Arbeitsschutzkontrollgesetz	20
1. Direktanstellungsgebot	20
2. Arbeitsschutzregelungen	22
3. Überwachung und Beratung der Betriebe	24
<b>B. Branchenbetrachtungen</b>	25
I. Fleischwirtschaft	25
1. Einleitung	25
2. Branchendefinition und Untersuchungsgegenstand	26
a) Betrieb und selbstständige Betriebsabteilung	27
b) Bereich der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung	28
c) Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen der Fleischwirtschaft	33
d) Zwischenergebnis	35
3. Branchenentwicklung – vom Handwerk zur Massenproduktion	36
4. Branchenstruktur, Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen	38
a) Beschäftigungssituation vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes	38
b) Übernahme des Fremdpersonals nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes	40
c) Zweiteilung der Belegschaft in Unternehmen der Fleischwirtschaft	41
d) Beschäftigungsbedingungen im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion	41

(1)	Arbeitskosten und Verdienste in der Fleischwirtschaft	41
(2)	Sozial- und Lohndumping als Folge des Preis- und Wettbewerbsdrucks	43
(3)	Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung	45
i)	Unklare rechtliche Verantwortlich- keiten durch den Fremdpersonaleinsatz	45
ii)	Rechtswahrnehmung durch ausländische Beschäftigte	47
(4)	Arbeits- und Gesundheitsschutz	49
i)	Allgemeines	49
ii)	Einhaltung des Arbeitszeitrechts	52
(5)	Unterbringungsbedingungen	53
(6)	Kollektive Interessenswahrnehmung	54
i)	Betriebliche Mitbestimmung	54
ii)	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	55
iii)	Tarifstrukturen	56
5.	Resümee zur Situation im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion	58
II.	Paketdienstleistungen	60
1.	Einleitung – Novellierung des Postgesetzes	60
2.	Definition und Entwicklung der Paketzustellung	61
a)	Branchendefinition und Untersuchungsgegenstand	61
b)	Branchenentwicklung	63
3.	Branchenstruktur, Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen in der Paketbranche	66
a)	Die Auswirkungen des „Booms“ in der Branche auf die Arbeitsbedingungen	66
b)	Zweiteilung des Arbeitsmarktes: Stammpersonal vs. Fremdpersonal	68
c)	Beschäftigungsbedingungen von Fremdpersonal in der Paketbranche	70

(1)	Beschäftigungsformen und Verdienste in der KEP-Branche	71
(2)	Folgen des Preis- und Wettbewerbsdrucks	73
(3)	Subunternehmerketten sowie deren Auswirkungen auf die Rechtswahr- nehmung und -durchsetzung	75
i)	Erschwerte Rechtswahrnehmung und -durchsetzung	77
ii)	Ausnutzung ausländischer Arbeitskräfte	77
(4)	Der Arbeits- und Gesundheitsschutz in Subunternehmen	79
i)	Allgemeines	79
ii)	Auswirkungen der Dauerüber- wachung auf die Gesundheit der Beschäftigten	81
iii)	Einhaltung des Arbeitszeitrechts	82
iv)	Körperliche Belastung – Gewichtskennzeichnungen und -beschränkungen	83
4.	Tarifliche Mitbestimmung und Tarifstrukturen in Subunternehmen	87
5.	Resümee zur Situation in der Branche der Paketzustellung	89
III.	Landwirtschaftliche Saisonarbeit	90
1.	Einleitung	90
2.	Definition und Branchenentwicklung	91
a)	Definition der landwirtschaftlichen Saisonarbeit	91
b)	Branchenentwicklung – Auswirkungen des Strukturwandels	91
3.	Branchenstruktur, Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen	94
a)	Relevanz der Saisonbeschäftigung für die deutsche Landwirtschaft	94
b)	Ausländerbeschäftigung in der Landwirtschaft	96

c)	Beschäftigungsbedingungen von Saisonbeschäftigten	99
(1)	Mindestlohnunterschreitungen	99
(2)	Arbeitszeiterfassung und Arbeitszeitverstöße	101
(3)	Abhängigkeiten von ausländischen Saisonbeschäftigten	103
(4)	Gesundheitsschutz sowie arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Kontrollen	106
(5)	Sozialversicherungsschutz bei kurzfristiger Beschäftigung	108
i)	Kein Anspruch auf vollen Krankenversicherungsschutz	108
ii)	Kein Erwerb von Rentenansprüchen bei kurzfristiger Beschäftigung	110
4.	Betriebliche Mitbestimmung und Tarifstrukturen	114
5.	Resümee zur Situation in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit	116
<b>C.</b>	<b>Rechtlicher Handlungsbedarf</b>	118
I.	Elektronische und manipulationssichere Arbeitszeiterfassung	118
II.	Angemessene Unterkunftsbedingungen	120
III.	Klare Verantwortlichkeiten	121
IV.	Transparente Lohngestaltung	121
V.	Angemessener Sozialversicherungsschutz von kurzfristig Beschäftigten	122
VI.	Verbesserte Aufsichtsstruktur der Arbeitsschutzbehörden	124
<b>D.</b>	<b>Rechtliche Prüfung branchenspezifischer Direktanstellungsgebote</b>	125
I.	Ausgangspunkt	125
II.	Verfassungsrechtliche Prüfung	126
1.	Vorbemerkung und fehlender Eingriff in die Eigentumsfreiheit	127
2.	Beschränkung des Einsatzes von Subunternehmen: Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	128

a)	Eingriff in die Berufsfreiheit und Rechtfertigungsmaßstab	128
	(1) Berufsfreiheit der Auftraggeber	130
	(2) Berufsfreiheit der Subunternehmer	131
	(3) Berufsfreiheit der Arbeitnehmer der Subunternehmer	134
b)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs	135
	(1) Vorbemerkung	135
	(2) Legitime Zwecke und Geeignetheit	135
	i) Schutz der Beschäftigten und Bekämpfung illegaler Beschäftigung – Ordnung der Teilarbeitsmärkte	136
	ii) Verbesserung der Gesundheitsbedingungen	139
	iii) Effektive Kontrollen	141
	iv) Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung	142
	v) Stärkung der Tarifautonomie – Ermöglichung des Aufbaus tarifvertraglicher Strukturen	145
	vi) Sicherung der sozialen Sicherungs- systeme und des Steueraufkommens – keine Verschärfung des Arbeitskräftemangels	148
	vii) Förderung rechtskonformen Verhaltens der Beschäftigten und Postgeheimnis	149
	viii) Zwischenergebnis	150
	(3) Erforderlichkeit – Keine milderen Mittel als ein Direktanstellungsgebot	151
	i) Staatliche Festlegung von Beschäftigungsbedingungen	151
	ii) Effektive Kontrollen	154
	iii) Gesetzliche Haftungs- und Sanktionsnormen	156

iv)	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz	160
v)	KEP-Branche: Erlaubnisvorbehalt oder Registrierungspflicht als Alternative?	162
(4)	Angemessenheit – Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	164
(5)	Zwischenfazit	166
i)	Übersicht Zwecke	167
ii)	Alternative Maßnahmen	167
3.	Beschränkung des Einsatzes von Subunternehmen: Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	168
4.	Verbot der Arbeitnehmerüberlassung	171
a)	Ausmaß/Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung	171
b)	Eingriff in das Verfassungsrecht	171
c)	Rechtfertigung	172
5.	Zwischenfazit	177
III.	Unionsrechtliche Prüfung	178
1.	Einschränkung der Fremdvergabe	178
a)	Rechtsprechung des EuGH zur Unterauftragsvergabe	178
b)	Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit bzw. sekundärrechtliche Gewährleistung	179
(1)	Grundlagen	179
(2)	Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG und Entsenderichtlinie 96/71/EG	181
(3)	Primärrecht einschließlich Grundrechtecharta	184
c)	Kartellrecht	189
d)	Besonderheit der KEP-Branche: Sekundärrechtliche Regulierung des Postdienste-Marktes	192
2.	Arbeitnehmerüberlassungsverbot	194

<b>E. Verbesserung des öffentlichen Kontrollregimes</b>	196
I. Ausgangspunkt	196
II. Bestehende Architektur der Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und der Arbeitsaufsicht	197
1. Defizitäre zivilrechtliche Durchsetzung	197
2. Behördliche Durchsetzung	198
a) Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz	198
b) Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung	199
c) Sonstige Behörden	202
3. Zwischenfazit	203
III. Internationale und Europäische Vorgaben	205
IV. Beispiele aus anderen Staaten	208
V. Vorschlag für eine Neuordnung des Kontrollregimes	209
1. Ausgangspunkt	209
2. Zentralisiertes Arbeitsinspektorat	210
<b>F. Fazit</b>	213
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	217



# A. Einführung: Durchsetzungsdefizite im Arbeitsrecht und Kerninhalte des Arbeitsschutzkontrollgesetzes

## I. Hintergrund der Studie

Die Covid-19-Ausbrüche in Betrieben der Fleischwirtschaft im Jahr 2020 haben große mediale Aufmerksamkeit auf sich gezogen und damit für die breite Öffentlichkeit Probleme einer Branche offengelegt, die in der Branche selbst, aber auch der Politik schon lange bekannt waren.<sup>1</sup> Miserable Unterkünfte, überlange Arbeitszeiten, Missachtung von Arbeitsschutzvorschriften, große Abhängigkeiten der vielfach ausländischen Beschäftigten sowie Mindestlohnverstöße sind nur einige der Problempunkte, die so sichtbar wurden. Die großen Betriebe der Fleischindustrie verwiesen dabei auf die Verantwortung der Subunternehmen.<sup>2</sup> Komplexe Subunternehmerstrukturen begünstigten die Gesetzesverstöße durch Intransparenz und unklare Verantwortlichkeiten. Der Gesetzgeber hat versucht auf diese Situation mit einem Bündel von Maßnahmen zu reagieren, die er im Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG)<sup>3</sup> Ende 2020 zusammengefasst hat und die sowohl auf die Subunternehmerstrukturen, die Kontrolltätigkeiten in der Branche als auch die Arbeitsschutzregelungen selbst abzielten (im Detail unter A. II.).

Arbeitsrechtliche Durchsetzungsdefizite, Verstöße gegen den Arbeitsschutz, prekäre Beschäftigungsbedingungen und Fremdpersonaleinsatz sind allerdings kein singuläres Problem der Fleischbranche. So lancierte die Gewerkschaft ver.di für die Branche der Paketzustellung bereits im März 2013 die Kampagne „Fair zugestellt statt ausgeliefert“, um bessere Arbeitsbedingungen für die Branche der Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) zu erreichen. Als wesentliches Problem machte die Gewerkschaft schon damals die verbreitete Praxis des Einsatzes von Subunternehmen aus.<sup>4</sup> Die Kampagne läuft nach wie vor. Zentrale Forderungen sind verbesserte Arbeitsschutzmaßnahmen, wirksa-

---

1 Vgl. etwa FAZ online, 17.6.2020.

2 Bspw. Süddeutsche Zeitung online, 20.6.2020.

3 Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) v. 22.12.2020, BGBl. 2020 I, S. 3334.

4 Vgl. ver.di, Pressemitteilung, 20.3.2013.

mere Kontrollen und ein Verbot von Drittbeschäftigung.<sup>5</sup> Auf Initiative der Bundesländer Bremen<sup>6</sup>, Niedersachsen<sup>7</sup>, Thüringen<sup>8</sup> und Saarland<sup>9</sup> schloss sich am 12. Mai 2023 auch der Bundesrat dieser Forderung an und forderte die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzesentwurfs zur Änderung des Paketboten-Schutz-Gesetzes auf: „Analog zum Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft sollte nach Ansicht des Bundesrates auch für die Zustellung von Paketen ein Verbot von Werkverträgen umgesetzt werden.“<sup>10</sup> Obwohl der Bundesrat diese Forderung am 2. Februar 2024 nochmals wiederholte, fand sie – im Gegensatz zu anderen Maßnahmen mit Blick auf Kontrolle und Arbeitsschutz (dazu unten B. II. 1.) – keinen Eingang in die Novelle des Postgesetzes<sup>11</sup>.

Es liegt also nahe, darüber nachzudenken, ob die im Arbeitsschutzkontrollgesetz gefundenen Lösungen, insbesondere das darin normierte Direktanstellungsgebot, Modellcharakter für andere Branchen haben können. Dabei ist vor allem zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Direktanstellungsgebot mit dem Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar ist, was den Schwerpunkt in Kapitel D. bilden wird. Immerhin betrat der Gesetzgeber mit einem solchen Instrument Neuland. Denn einen vergleichbaren Regelungsansatz gibt es bislang mit dem Verbot der Arbeitnehmerüberlassung gemäß § 1b Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) allenfalls im Baugewerbe. Dieser fungierte als Vorbild bei der Einführung des Direktanstellungsgebots gemäß § 6a Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch).

Eine Überprüfung der Übertragbarkeit kann allerdings nur vor dem Hintergrund der tatsächlichen Situation in einer Branche erfolgen. Daher sollen unter B. I. die vorhandenen empirischen Erkenntnisse zu den Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft vor und nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes und unter B. II. die entsprechenden Erkenntnisse zu den Arbeitsbedingungen in der Branche der Paketzustellung ausgewertet werden. So sollen Schlussfolgerungen ermöglicht werden, inwiefern entsprechende Regelungen unter spezifischen Branchenbedingungen juristisch zulässig und rechtspolitisch sinnvoll sind.

---

5 Vgl. dazu die aktuelle (undatierte) Kampagnenbroschüre von ver.di, FAIR zugestellt statt ausgeliefert.

6 Beschluss Nr. 20/925 der Bremischen Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023.

7 Niedersächsischer Landtag, LT-Drs. 19/874 v. 14.3.2023.

8 Vgl. ver.di, Pressemitteilung, 6.11.2023; Süddeutsche Zeitung online, 21.3.2023.

9 Vgl. ver.di, Pressemitteilung, 6.11.2023.

10 BR-Drs. 117/23, 3.

11 Gesetz zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG) v. 15.7.2024, BGBl. 2004 I Nr. 236.

Im Kontrast dazu soll unter B. III. eine weitere Branche untersucht werden, die zwar aufgrund ihrer prekären Beschäftigungsbedingungen ebenfalls viel mediale Aufmerksamkeit erhält und gleichzeitig eine durchaus vergleichbare Beschäftigtenstruktur aufweist: die Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Allerdings bestehen dort – so viel sei an dieser Stelle schon festgehalten – grundlegend andere arbeitsorganisatorische Gegebenheiten. Insbesondere spielt der Einsatz von Fremdpersonal kaum eine Rolle. Daher ist, anknüpfend an das Arbeitsschutzkontrollgesetz, auch der Blick über das Direktanstellungsgebot hinaus zu weiten und in Kapitel E. die Architektur der Arbeitsaufsicht zu beleuchten und kritisch zu hinterfragen.

Das Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht (HSI) der Hans-Böckler-Stiftung hat die nachfolgende Studie mit der Frage, ob das Arbeitsschutzkontrollgesetz insbesondere mit Blick auf das Verfassungs- und Unionsrecht als Modell für die Durchsetzung von Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht dienen kann, beauftragt. Es ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Neuordnung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen am Beispiel der Fleischindustrie“ in Kooperation mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung entstanden. Die empirische Argumentation zu den tatsächlichen Gegebenheiten in der Fleischwirtschaft vor und nach der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes (s. B. I.) stützt sich vielfach auf die empirischen Erkenntnisse, die von *Şerife Erol* und *Prof. Dr. Thorsten Schulten* (beide WSI) in Betriebsfallstudien gewonnen worden sind.<sup>12</sup> Eine umfassende empirische Untersuchung von *Erol* und *Schulten* zu den Arbeitsbedingungen nach der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes befindet sich zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Untersuchung im Erscheinen.<sup>13</sup> Der interdisziplinäre Austausch hat sich als ausgesprochen gewinnbringend erwiesen. Für die gute Zusammenarbeit bedanken wir uns ausdrücklich. Dieser Dank gilt auch dem Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht<sup>14</sup> nicht nur für den Studienauftrag, sondern auch für die Ermöglichung vielfältiger Austauschformate und die organisatorische Begleitung. Besonderer Dank gilt den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern bzw. Work-

---

12 S. ausführlich zum Ziel des Forschungsprojekts sowie zu den daraus hervorgegangenen Vorträgen und Publikationen unter WSI, Forschungsprojekt, 2022–2025.

13 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz, WSI Study, Nr. 41, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf 2025.

14 *Dr. Ernesto Klengel*, *Prof. Dr. Johanna Wenckebach*, *Dr. Amélie Sutterer-Kipping*, *Antonia Seeland*, *Dr. Laurens Brandt*.

shopteilnehmenden im Zuge der Erarbeitung der tatsächlichen Branchenhintergründe.<sup>15</sup>

Teile der Studie wurden in Hinblick auf die Branche der Paketzustellung bereits vorab veröffentlicht.<sup>16</sup> Diese finden sich in der vorliegenden Veröffentlichung teilweise wieder, wurden jedoch aktualisiert.

## II. Das Arbeitsschutzkontrollgesetz

*„Es ist eine Kernaufgabe staatlichen Handelns, Rahmenbedingungen für gesunde, sichere und menschengerecht gestaltete Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu schaffen.“<sup>17</sup>*

Mit diesen Worten leitet die Bundesregierung ihre Begründung zum Arbeitsschutzkontrollgesetz ein. Die Leistungsfähigkeit hänge, so die Begründung weiter, „neben der anforderungsgerechten Umsetzung der Arbeitsschutzvorgaben durch die Arbeitgeber maßgeblich von einer transparenten und passgenauen Beratung und Überwachung der Betriebe durch die Arbeitsschutzbehörden ab.“<sup>18</sup>

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz passt als Artikelgesetz zahlreiche Einzelgesetze an. Nachfolgend sollen die wichtigsten Bestimmungen exemplarisch dargestellt werden. Dabei können die Regelungen in drei Gruppen aufgeteilt werden: das Direktanstellungsgebot – mit dem den intransparenten Subunternehmerstrukturen begegnet werden soll –, konkrete Arbeitsschutzregelungen und Regelungen zur verbesserten Überwachung und Beratung der Betriebe.

### 1. Direktanstellungsgebot

Die für die Branche der Fleischindustrie wohl einschneidendste Maßnahme des Arbeitsschutzkontrollgesetzes ist das Direktanstellungsgebot gemäß § 6a

---

15 Paketbranche: *Andreas Schumann* (BdKEP e.V.); *Prof. Dr. Nadine Brandl*; *Stefan Thyroke*; *Uwe Köpke*; *Andreas Bauch* (alle ver.di); *Piotr Mazurek* (Faire Mobilität); *Dr. Veit Groß* (NGG); *Claus Zanker* (INPUT Consulting) Vertreter des BPEX standen trotz Anfragen nicht zur Verfügung; Fleischwirtschaft: *Thomas Bernbard*; *Dr. Gregory Garloff*; *Dr. Johannes Specht* (alle NGG); *Szabolcs Sepsi*, *Anna Szot* (beide Faire Mobilität); Landwirtschaft: *Nicole Spieß* (GLFA); *Antonius Allgaier*, *Benjamin Luig* (beide IG BAU); *Jörg Heinel* (SVLFG und IG BAU); *Dr. Bernd Mossgraber* (ZLA); *Roland Sonntag* (SOKA BAU); *Kateryna Danilova* (Faire Mobilität); *Katharina Varelmann*, *Christa Gotter* (PECO-Institut e.V.).

16 *Kärcher/Walser*, Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung.

17 BT-Drs. 19/21978, 1.

18 BT-Drs. 19/21978, 1.

Abs. 2 GSA Fleisch im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion – Schlachten, Zerlegen, Fleischverarbeitung. Zur konkreten Abgrenzung sei auf die unten stehenden Ausführungen verwiesen (unter B. I. 2.).

Das Direktanstellungsgebot sieht für die Fleischindustrie vor, dass die genannten Tätigkeiten nur durch beim Betriebsinhaber direkt angestellte Arbeitnehmer erbracht werden dürfen. Der Einsatz von Werkvertragsunternehmen, Soloselbstständigen und Leiharbeitnehmern ist damit verboten. Gemäß § 6a Abs. 2 S. 1 GSA Fleisch muss ein Unternehmer einen Betrieb, in dem geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, als alleiniger Inhaber führen. Das bedeutet, dass ein Betrieb oder – um Missbrauch zu vermeiden – eine übergreifende Organisation nicht gleichzeitig von zwei Unternehmen geführt werden darf (§ 6a Abs. 1 S. 2 GSA Fleisch).<sup>19</sup> Der „Inhaber“ muss diejenige Person sein, die den Arbeitsvertrag mit den Arbeitskräften im Fleischunternehmen schließt. Dabei normiert § 6a Abs. 4 S. 1 GSA Fleisch, dass Inhaber derjenige ist, der über die Nutzung der Betriebsmittel und den Einsatz des Personals entscheidet.<sup>20</sup> Hinter dieser Regelung steckt die Absicht des Gesetzgebers, „die systematische Spaltung von Belegschaften, die bislang für die industrielle Produktion von Fleisch und Fleischerzeugnissen in Deutschland kennzeichnend ist“,<sup>21</sup> zu beenden und dadurch Kontrollen zu vereinfachen. Durch die Regelung zur alleinigen Inhaberschaft von übergreifenden Organisationen gemäß § 6a Abs. 4 GSA Fleisch stellt der Gesetzgeber sicher, dass Umgehungsmöglichkeiten durch Gründung eigener Organisationen und Beschäftigung eigener Arbeitnehmer für die einzelnen Arbeitsschritte „Schlachtung“, „Zerlegung“ und „Verarbeitung“ verhindert werden.<sup>22</sup>

Betroffen ist dabei nur die Fleischwirtschaft, vgl. § 2 Abs. 1 GSA Fleisch. Betriebe der Fleischwirtschaft sind Betriebe oder selbstständige Betriebsabteilungen, in denen überwiegend geschlachtet und Fleisch verarbeitet wird, vgl. § 6 Abs. 9 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) (auch insoweit sei auf die Ausführungen unter B.I.2. verwiesen). Das Fleischerhandwerk ist gemäß § 2 Abs. 2 GSA Fleisch ausgenommen. Zum Fleischerhandwerk gehören Unternehmer der Fleischwirtschaft, die in der Regel nicht mehr als 49 Personen tätig werden lassen und ihre Tätigkeiten nach § 1 Abs. 2 der Handwerksordnung handwerksmäßig betreiben und in die Handwerksrolle des zulassungspflichtigen Hand-

---

19 Kritisch insbesondere dazu, ob sich die Norm auch auf die gemeinsame Betriebsführung durch einen Unternehmer in der Fleischverarbeitung und einen Unternehmer außerhalb dieses Geltungsbereiches bezieht, BeckOK-ArbR-*Thüsing*, § 6a GSA Fleisch Rn. 4.

20 Ausführlich zur Bestimmung der „Inhaberschaft“ und auch zum Verhältnis zu den bestehenden Arbeitsverhältnissen zu Subunternehmern *Däubler*, NZA 2021, 86, 88 ff.; *Däubler*, Arbeitsrechtliche Probleme der Fleischindustrie, 30 f.

21 Vgl. BR-Drs. 426/20, 34.

22 Vgl. BR-Drs. 426/20, 36.

werks oder in das Verzeichnis des zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes eingetragen sind (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GSA Fleisch) oder juristische Personen bzw. rechtsfähige Personengesellschaften sind, deren Mitglieder oder Gesellschafter ausschließlich Unternehmer im Sinne des S. 2 Nr. 1 sind (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GSA Fleisch).<sup>23</sup> Es dürfen in der Regel nicht mehr als 49 Personen beschäftigt werden, das heißt also, dass solche Personen nicht mitgezählt werden, die kurzfristig zur Abdeckung von saisonalen Spitzen beschäftigt werden.<sup>24</sup> Bei der Schaffung der Ausnahme für das Fleischerhandwerk ging der Gesetzgeber davon aus, dass das Fleischerhandwerk aufgrund der handwerkstypischen Arbeitsweise, der vergleichsweise geringen Anzahl der dort tätigen Personen und der transparenten Organisationsstruktur wenig anfällig für Missbrauch ist. Auch belegen die Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), dass in diesem Bereich kaum Fremdpersonal eingesetzt wird und dass dort keine gravierenden Missstände wie in der Fleischwirtschaft herrschen.<sup>25</sup> Die gesetzlich gemäß § 8 GSA Fleisch vorgegebene Evaluation des GSA Fleisch im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) aus dem Jahr 2024 ergab, dass die vorgenannten Annahmen des Gesetzgebers, die zur Einführung der Ausnahme für das Fleischerhandwerk führten, grundsätzlich begründet waren.<sup>26</sup>

Mit einem Direktanstellungsgebot betrat der Gesetzgeber Neuland. Denn eine vergleichbare Vorgabe gibt es – wie erwähnt – bislang nur in der Bauwirtschaft, wo gemäß § 1b AÜG die Arbeitnehmerüberlassung verboten ist, solange es sich nicht um die Überlassung von Arbeitnehmern zwischen Baubetrieben handelt. Insofern besitzt die Norm Modellcharakter auch für die Regelung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes.

## 2. Arbeitsschutzregelungen

Auch konkrete Regelungen des Arbeitsschutzes selbst sind Teil des Gesetzes. Vor allem ist die Ergänzung von § 18 Abs. 2 Nr. 3a Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) zu nennen, wonach die Bundesregierung eine Verordnungskompetenz erhält, zu bestimmen, dass Beschäftigten eine angemessene Unterkunft zur Verfügung zu stellen ist.<sup>27</sup> Gleichzeitig wurde die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) angepasst und dort der Begriff der Gemeinschaftsunterkünfte definiert (§ 2 Abs. 8

---

23 BR-Drs. 426/20, 33 mit Begründung zur Wahl des Grenzwertes von 49 beschäftigten Personen; s. ausführlich zu § 2 Abs. 2 GSA Fleisch mit Kritik zum gewählten Grenzwert von 49 Beschäftigten *Däubler*, Arbeitsrechtliche Probleme der Fleischindustrie, 30 ff.; *Däubler*, NZA 2021, 86, 90 f.

24 BR-Drs. 426/20, 33.

25 Vgl. die Gesetzesbegründung, BR-Drs. 426/20, 23, 32 f.; s. zum Hintergrund der Einführung der Ausnahme für das Fleischerhandwerk ausführlich: *Däubler*, NZA 2021, 86, 90 f.

26 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch.

27 Zum Ganzen etwa *Teuscher/Gabriel*, ARP 2020, 282, 285 f.

ArbStättV). Gemäß Nr. 4.4 des Anhangs zur ArbStättV muss der Arbeitgeber angemessene Unterkünfte für Beschäftigte zur Verfügung stellen, wenn es aus Gründen der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist. Dies ist stets erforderlich, wenn Beschäftigten bei der Anwerbung im Heimatland zur zeitlich befristeten Erbringung einer Arbeitsleistung in Deutschland die Bereitstellung oder Vermittlung einer Unterbringung in Aussicht gestellt wird und zu erwarten ist, dass der Beschäftigte die Verpflichtung zur Erbringung einer Arbeitsleistung andernfalls nicht eingehen würde. Für die Unterkünfte ist dann auch eine Gefährdungsbeurteilung zu erstellen. Schließlich müssen die Unterlagen zu den Unterkünften dokumentiert und vorgehalten werden.

Vor dem Hintergrund der SARS-CoV-II-Pandemie ist außerdem in Anhang Nr. 3.6 der ArbStättV nun vorgesehen, dass raumlufttechnische Anlagen jederzeit funktionsfähig sein müssen.

Zudem hat der Gesetzgeber mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz in § 6 Abs. 1 S. 1 GSA Fleisch die Pflicht der Arbeitgeber zur missbrauchssicheren und elektronischen Arbeitszeiterfassung in der Fleischwirtschaft konkretisiert.

Neu ist ferner der in § 24a ArbSchG vorgesehene „Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“. Seine Aufgabe ist es, in Ergänzung zu den bestehenden Arbeitsschutz-Ausschüssen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bzw. beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) übergreifende Fragen zum Arbeitsschutz untergesetzlich zu regeln, vgl. § 24a Abs. 3 ArbSchG.<sup>28</sup> Er soll damit die Lücken in der Koordinierung schließen, die durch die spezialisierten Ausschüsse offengeblieben sind. Hierfür standen zuvor gesetzlich nicht festgeschriebene Instrumente zur Verfügung, die teilweise im Zuge der SARS-CoV-II-Pandemie geschaffen worden sind und nun auf eine tragfähige rechtliche Grundlage gehoben worden sind. Seinen Regelungen soll Vermutungswirkung hinsichtlich der Erfüllung konkretisierter Anforderungen zukommen. Weicht ein Arbeitgeber hiervon ab, muss er mindestens die gleiche Sicherheit und den gleichen Gesundheitsschutz für die Beschäftigten erreichen.<sup>29</sup>

Schließlich hat das BMAS in § 18 Abs. 3 ArbSchG eine weitreichende Verordnungsgrundlage für den Fall einer epidemischen Lage von nationaler Tragwei-

---

28 Vgl. dazu etwa *Teuscher/Gabriel*, ARP 2020, 282, 283.

29 BT-Drs. 19/21978, 34.

te im Sinne des § 5 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz erhalten, wobei deren Satz 2 bis zum 7. April 2023 befristet war.<sup>30</sup>

### 3. Überwachung und Beratung der Betriebe

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist der Ausbau der Kontrollen des Arbeitsschutzes durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz von der Kenntnis getragen, dass die Arbeitsschutzaufsicht durch die Länder eine erhebliche regionale Varianz aufweist, die sich nicht immer mit den tatsächlichen Branchen- und Risikostrukturen der Betriebe erklären lässt. Notwendig sei aber eine leistungsfähige staatliche Aufsicht, um gute Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.<sup>31</sup>

Der Schwerpunkt der Regelungen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes zielt folgerichtig auf eine Verbesserung des Kontrollregimes ab. Hintergrund war auch, dass die SARS-CoV-II-Pandemie die Defizite in der Überwachung des Arbeitsschutzes für die Öffentlichkeit deutlich offengelegt hat.<sup>32</sup> Ab 2026 gilt eine Mindestbesichtigungsquote von 5 Prozent der Betriebe.<sup>33</sup> Im Jahr 2027 soll außerdem über eine weitere Optimierung der Wirksamkeit der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht und eine Anhebung der Zielquote entschieden werden.<sup>34</sup>

Insofern wurden in § 22 ArbSchG die Befugnisse der Behörden konkretisiert. So müssen bspw. von Arbeitgebern oder verantwortlichen Personen die Ergebnisse der Abstimmung über zu treffende Maßnahmen gemäß § 8 Abs. 1 ArbSchG vorgelegt werden, wenn Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz tätig werden. Es finden sich im Gesetz Regelungen zur verbesserten Kommunikation der unterschiedlichen Stellen, etwa durch die Aufnahme von § 21 Abs. 3a ArbSchG sowie die Anpassung von § 20 Abs. 1a Sozialgesetzbuch VII (SGB VII) zum Datenaustausch zwischen Unfallversicherungsträger und der zuständigen Arbeitsschutzbehörde. Auch wurden Kompetenzen, wie bspw. Zutrittsrechte (etwa § 22 Abs. 2 ArbSchG) erweitert. Der verbesserten Durchsetzung dienen außerdem verschärfte Sanktionsbestimmungen etwa in § 22 Abs. 2 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) oder in § 58 Abs. 4 und § 59 Abs. 3 Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG).

---

30 Zu den Hintergründen: *Teuscher/Gabriel*, ARP 2020, 282, 284.

31 BT-Drs. 19/21978, 19; vgl. zum massiven Rückgang der Kontrollaktivitäten auch *Kobte*, ARP 2021, 2, 3.

32 Vgl. etwa MHD B ArbR-*Bücker*, § 172 Rn. 27.

33 Kritisch ob des eingeschränkten Bereichs der Quote: *Kobte*, ARP 2021, 2, 4.

34 BT-Drs. 19/21978, 1.

## B. Branchenbetrachtungen

Ausgehend von der Darstellung der Beschäftigungsbedingungen in der Fleischwirtschaft, in der Paketzustellung und in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit sollen im folgenden Kapitel arbeitsrechtliche Durchsetzungsdefizite in diesen Branchen identifiziert werden. Das schafft die Grundlage dafür, in einem nächsten Schritt Regulierungsmöglichkeiten für bessere Arbeitsbedingungen in den genannten Branchen und zur Beseitigung der identifizierten arbeitsrechtlichen Durchsetzungsdefizite zu geben (Kapitel D. und E.).

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass die Forschungslage insbesondere in Bezug auf die Branchen der Paketzustellung und der Saisonkräfte in der Landwirtschaft sowie in Teilen auch der Fleischwirtschaft mangelhaft ist. Um dennoch ein aussagekräftiges Bild zu den Branchen zu erhalten, wurden Publikationen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie von diesen nahestehenden Institutionen herangezogen, außerdem Interviews mit Expertinnen und Experten, die überwiegend aus Arbeitgeberverbänden sowie Gewerkschaften oder deren Umfeld stammen.

### I. Fleischwirtschaft

#### 1. Einleitung

Covid-19-Ausbrüche in Betrieben der Fleischindustrie haben im Frühjahr/Sommer 2020 die mediale Aufmerksamkeit auf die prekären Arbeits- und Unterbringungsbedingungen von ausländischem Fremdpersonal in der Fleischindustrie gelenkt, die schon in den Jahren vor Beginn der SARS-CoV-II-Pandemie in der Kritik standen.<sup>35</sup> Sogar die Nachbarstaaten Belgien, Frankreich und Dänemark hatten sich bereits kritisch zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in der deutschen Schlachtbranche geäußert. Sie kritisierten, dass Deutschland Lohn- und Sozialdumping zum Nachteil von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Fleischunternehmen zulasse und die Rechte der Arbeitnehmer nicht ausreichend schütze.<sup>36</sup> Nachdem der Staat zunächst zögerlich versucht hatte, dem im Dialog mit der Branche und mittels freiwilliger Selbstverpflichtungen beizukommen (dazu unten B. I. a)), erließ er am 17. Juli 2017 mit dem GSA

---

<sup>35</sup> Vgl. BR-Drs. 426/20, 2.

<sup>36</sup> Vgl. BR-Drs. 426/20, 18; BT-Drs. 18/12726, 19.

Fleisch<sup>37</sup> erste Maßnahmen, darunter eine Auftraggeberhaftung für Sozialversicherungsbeiträge (§ 3 GSA Fleisch), Vorgaben für Arbeitsmittel und Schutzausrüstung (§ 4 GSA Fleisch) sowie die Berechnung des Arbeitsentgelts (§ 5 GSA Fleisch), das Bereithalten von Dokumenten (§ 6 GSA Fleisch) und Bußgeldvorschriften (§ 7 GSA Fleisch). Die Covid-19-Ausbrüche legten dann allerdings rund drei Jahre später – medial intensiv begleitet – für eine breite Öffentlichkeit offen, dass damit der Kern der Problematik noch nicht getroffen war: Subunternehmerstrukturen, die von Spitzenpolitikern wie dem Bundesminister für Arbeit und Soziales *Hubertus Heil*, aber auch dem Arbeitsminister des Landes Nordrhein-Westfalen *Karl-Josef Laumann* sowie von Gewerkschaften als „organisierte Verantwortungslosigkeit“ bezeichnet worden sind.<sup>38</sup> Die bereits unter A. II. beschriebene Reaktion des Gesetzgebers war das Arbeitsschutzkontrollgesetz.

Nachfolgend wird daher untersucht, ob und inwiefern durch dieses Gesetz in der Praxis die prekären Beschäftigungs- und Unterkunftsbedingungen in der Fleischwirtschaft beseitigt wurden. Dazu soll die Lage in der Praxis vor und nach der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes dargestellt werden. Zugleich stellt dieses Kapitel den empirischen Unterbau für die Prüfung der Verfassungs- und Unionsrechtskonformität eines Direktanstellungsgebots in Kapitel D. dar.

## 2. Branchendefinition und Untersuchungsgegenstand

Die Fleischwirtschaft wird in der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) des Statistischen Bundesamtes dem Verarbeitenden Gewerbe und konkret der „Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“ zugerechnet. Dort sind das „Schlachten“ und die „Fleischverarbeitung“ in der Gruppe 10.1 geführt.<sup>39</sup> Das GSA Fleisch erstreckt seinen Geltungsbereich in § 2 Abs. 1 S. 1 wiederum auf die „Fleischwirtschaft“, wobei § 2 Abs. 1 S. 2 GSA Fleisch auf § 6 Abs. 9 S. 1 AEntG verweist. Demnach gehören zur Fleischwirtschaft Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen, in denen überwiegend geschlachtet oder Fleisch verarbeitet wird.<sup>40</sup> Dies ist damit der für die vorliegende Studie relevante Bereich, in dem das Direktanstellungsgebot gemäß § 6a Abs. 2 GSA Fleisch greift: Es geht um den Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion – Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung. Vor allem dort hat

---

37 BGBl. 2017 I, S. 2541, 2572.

38 Vgl. m.w.N. *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 2.

39 Vgl. Statistisches Bundesamt, Klassifikation der Wirtschaftszweige.

40 Zu vertieften Ausführungen zur Branchenabgrenzung s. *Däubler, TVG-Lakies/Walser*, § 5 TVG Anh. 2 – § 4 AEntG Rn. 37 ff.

der Gesetzgeber massive Verstöße gegen geltendes Arbeits- und Arbeitsschutzrecht identifiziert (dazu sogleich unter B. I. 4. d)).

Nicht betrachtet wird dagegen das Fleischerhandwerk. Auf dieses finden nämlich weder das Direktanstellungsgebot (§ 6a GSA Fleisch) noch die modifizierte Pflicht zur Arbeitszeiterfassung (§ 6 GSA Fleisch) oder die Prüfbefugnisse der Zollverwaltung (§ 6b GSA Fleisch) Anwendung (§ 2 Abs. 2 S. 1 GSA Fleisch). Das Handwerk wird durch die Unternehmensgröße (bis zu 49 Personen) und eine Bezugnahme auf die Handwerksordnung definiert (§ 2 Abs. 2 S. 2 GSA Fleisch – dazu schon oben unter A. II. 1.).

### a) **Betrieb und selbstständige Betriebsabteilung**

Anknüpfungspunkt für die übrigen Betriebe ist also sinnvollerweise der Betriebs- und nicht der Unternehmenszweck. Dies hat in der Fleischwirtschaft zusätzliche Relevanz dadurch bekommen, dass traditionelle Hersteller von Fleischprodukten zunehmend den Markt vegetarischer und veganer Produkte für sich erschließen. So entfallen beim Würsthersteller Rügenwalder Mühle heute schon rund 60 Prozent des Umsatzes auf fleischlose Produkte, wobei er mit 38 Prozent Marktanteil in diesem Segment sicherlich zu den führenden Unternehmen gehört.<sup>41</sup> Darauf kommt es für den Anwendungsbereich des GSA Fleisch aber nicht an, soweit in einem Betrieb oder einer selbstständigen Betriebsabteilung des Unternehmens vollständig oder überwiegend geschlachtet oder Fleisch verarbeitet wird.

Unter einem Betrieb ist die organisatorische Einheit zu verstehen, innerhalb derer der Unternehmer allein oder in Gemeinschaft mit seinen Mitarbeitern mithilfe von sächlichen und immateriellen Mitteln bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt, die sich nicht in der Befriedigung von Eigenbedarf erschöpfen.<sup>42</sup> Eine Betriebsabteilung ist daneben ein räumlich, personell und organisatorisch vom Gesamtbetrieb abgegrenzter Betriebsteil, der mit eigenen technischen Betriebsmitteln einen eigenen Betriebszweck verfolgt, der auch nur ein Hilfszweck sein kann.<sup>43</sup> Das zusätzliche Merkmal der Selbstständigkeit erfordert eine auch für Außenstehende wahrnehmbare räumliche und organisatorische Abgrenzung sowie einen besonders ausgeprägten spezifischen arbeitstechnischen Zweck. Eine bloße betriebsinterne Spezialisierung in der Form, dass getrennte Arbeitsgruppen jeweils bestimmte Aufgaben versehen,

41 Vgl. *Keusch*, NZZ, 27.1.2024.

42 BAG, 3.12.2003 – 10 AZR 107/03, juris; BAG, 26.4.1989 – 4 AZR 17/89, AP Nr. 115 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau Nr. 115; spezifisch für die Fleischwirtschaft auch FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 52.

43 BAG, 25.1.2005 – 9 AZR 146/04, AP Nr. 21 zu § 1 AEntG, unter I.3.e)aa) der Gründe; BAG, 28.9.2005 – 10 AZR 28/05, NZA 2006, 379.

genügt nicht für die Annahme einer selbstständigen Betriebsabteilung.<sup>44</sup> Bei einem Betrieb mit mehreren Abteilungen kann eine selbstständige Betriebsabteilung mithin nur dann angenommen werden, wenn in den einzelnen Abteilungen – zusätzlich zur räumlichen Abgrenzung – ein eigenständiger Leitungsapparat vorhanden ist, der die dort anstehenden arbeitstechnisch erforderlichen Maßnahmen plant und die der Betriebsabteilung zugeordneten Betriebsmittel zusammenfasst, ordnet und gezielt einsetzt.<sup>45</sup> Würden – um an dem genannten Beispiel anzuknüpfen – in einem einzelnen Betrieb vegane/vegetarische Produkte und Fleischprodukte nebeneinander hergestellt, gesteuert durch einen eigenen Leitungsapparat, würde diese Schwelle regelmäßig überschritten und damit eine selbstständige Betriebsabteilung vorliegen.

### **b) Bereich der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung**

Umstritten ist allerdings der Anknüpfungspunkt des Direktanstellungsgebots in § 6a GSA Fleisch. In der finanzgerichtlichen Rechtsprechung, deren Zuständigkeit sich aus der Überwachungskompetenz der FKS als Teil der Zollverwaltung ergibt, wird § 6a Abs. 2 S. 1 GSA Fleisch überwiegend dahingehend ausgelegt, dass sich das Direktanstellungsgebot nicht auf die Betriebe der Fleischwirtschaft als Ganzes erstreckt, sondern lediglich auf die in diesen Betrieben ausgeübten Tätigkeiten im Kernbereich der Schlachtung und Fleischverarbeitung.<sup>46</sup> Diese Sichtweise wird auch in Teilen der Literatur geteilt. Argumentiert wird vor allem, dass § 2 GSA Fleisch am Überwiegensprinzip des § 6 Abs. 9 AEntG für die Betriebszuordnung anknüpft, während § 6a Abs. 2 GSA Fleisch auf die Tätigkeit abstelle.<sup>47</sup> Auch das BVerfG scheint davon auszugehen, dass lediglich bei den konkreten Tätigkeiten des „Schlachtens“, „Zerlegens“ und der „Fleischverarbeitung“ in einem Betrieb der Fleischwirtschaft der Drittpersonaleinsatz untersagt ist.<sup>48</sup> Der Evaluierungsbericht im Auftrag des BMAS schließt sich dieser Auffassung ebenfalls an.<sup>49</sup> Als Begründung führt er an, dass sich der Gesetzgeber hier vor dem Hintergrund des Tarifrechts auf den

---

44 Vgl. BAG, 24.2.2010 – 10 AZR 759/08, AP Nr. 319 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau; BAG, 21.11.2007 – 10 AZR 782/06, AP Nr. 297 zu § 1 TVG § 1 Tarifverträge: Bau; BAG, 25.1.2005 – 9 AZR 146/04, AP Nr. 21 zu § 1 AEntG, unter I.3.e)aa) der Gründe; BAG, 28.7.2004 – 10 AZR 580/03, AP Nr. 268 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau; BAG, 13.5.2004 – 10 AZR 120/03, AP Nr. 265 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau.

45 BAG, 24.2.2010 – 10 AZR 759/08, AP Nr. 319 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau; zum Ganzen etwa Däubler, TVG-Lakies/Walser, § 5 TVG Anh. 2 – § 4 AEntG Rn. 17 ff.; außerdem § 5 TVG Anh. 2 – § 6 AEntG Rn. 5.

46 BFH, 3.5.2023 – VII B 9/22, juris Rn. 46.

47 Etwa BeckOK-Arbr-*Thüsing*, § 6a GSA Fleisch Rn. 24.

48 BVerfG, 30.9.2024 – 1 BvR 2638/21, 1 BvR 2639/21, 1 BvR 2640/21, juris Rn. 22.

49 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 53 f.

Geschäftszweck beziehe.<sup>50</sup> Eine abschließende höchstrichterliche Klärung steht allerdings noch aus.<sup>51</sup>

Folgt man dieser Sichtweise, wäre die Anwendbarkeit des Direktanstellungsgebots in zwei Stufen zu prüfen: Zunächst müsste untersucht werden, ob es sich um einen Betrieb oder eine selbstständige Betriebsabteilung der Fleischwirtschaft handelt. Wird dies bejaht, käme auf der zweiten Stufe das Direktanstellungsgebot nur dann zur Anwendung, wenn der „Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie [der] Bereich der Fleischverarbeitung“ i.S.d. § 6a Abs. 2 GSA Fleisch betroffen wäre.

Zwar ist auch die Bewertung der ersten Stufe nicht unumstritten, hier kann jedoch auf eine etablierte Rechtsprechungslinie des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zurückgegriffen werden, die insbesondere in Bezug auf die Bauwirtschaft entwickelt worden ist. Bevor diese dargestellt und auf die Fleischwirtschaft angewandt wird, soll daher die problematischere zweite Stufe betrachtet werden.

Der referierten Auffassung ist jedenfalls dahingehend zuzustimmen, dass der Gesetzgeber offensichtlich die Drittbeschäftigung nicht im gesamten Betrieb der Fleischwirtschaft untersagen wollte. Andernfalls hätte er in § 6a Abs. 2 GSA Fleisch einfach auf den Betrieb abgestellt. Alles andere wäre auch im systematischen Zusammenhang mit § 6a Abs. 1 GSA Fleisch und § 6 Abs. 9 AEntG nicht schlüssig. Allerdings ist mit denselben Argumenten eine Beschränkung des Einsatzverbots auf die eng verstandenen Tätigkeiten des Schlachtens, Zerlegens und der Verarbeitung genauso wenig plausibel. Dagegen spricht schon der Wortlaut. § 6a Abs. 2 GSA Fleisch verbietet den Einsatz von Fremdpersonal „im Bereich [Hervorh. d. Verf.] der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie im Bereich der Fleischverarbeitung“ und spricht gerade nicht von einer „Tätigkeit“. Dies hätte allerdings systematisch nahegelegen, da dieser Begriff sowohl in § 2 Abs. 2 als auch in § 3 GSA Fleisch verwendet wird und auch in § 6 Abs. 9 AEntG an „Tätigkeiten“ angeknüpft wird. Der Begriff „Bereich“ muss also insofern weiter gemeint sein. Die historischen Gesetzgebungsmaterialien sind – hier ist *Thüsing* zuzustimmen –<sup>52</sup> insoweit wenig aufschlussreich. Zwar heißt es an einer Stelle sehr weitgehend und klar:

50 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 182 ff.

51 So auch die Einschätzung des BVerfG, 30.9.2024 – 1 BvR 2638/21, 1 BvR 2639/21, 1 BvR 2640/21, juris Rn. 22.

52 Dies konstatiert auch BeckOK-ArBR-*Thüsing*, § 6a GSA Fleisch Rn. 25; a.A. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 53 f.

„Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz wird der Einsatz von Fremdpersonal in der Fleischindustrie grundsätzlich verboten.“<sup>53</sup>

Dass diese Auslegung angesichts der systematischen Stellung und Formulierung der Bestimmung zu weit geht, wurde bereits ausgeführt. Jedenfalls spricht die zitierte Stelle aber für eine weite Auslegung. Insofern ist dem Bundesfinanzhof (BFH)<sup>54</sup> zu widersprechen, wenn er anführt, die Gesetzesbegründung deute auf ein enges Verständnis hin. Die vom BFH zitierte Stelle beschreibt nur sehr grob den Status quo vor Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes:

„Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer werden weitestgehend in Bereichen eingesetzt, die das Kerngeschäft der Fleischindustrie ausmachen, also in der Schlachtung und Zerlegung sowie in der Fleischverarbeitung (Zutrieb, Tötung, Schlachtung einschließlich Ausweiden, Kuttellei, Grobzerlegung, Feinzerlegung etc.).“<sup>55</sup>

An späterer Stelle wird in der Erläuterung zu § 6a Abs. 2 GSA Fleisch im Wesentlichen nur der Gesetzeswortlaut wiederholt. Dort ist zwar auch die Rede von „Tätigkeiten“, diese werden jedoch nicht genauer spezifiziert, sondern beziehen sich auf den „Bereich“.<sup>56</sup> Vor der beschriebenen Stelle in der Drucksache des Deutschen Bundestags (BT-Drs.) heißt es dagegen in Bezug auf die Erfassung übergreifender Organisationen:

„Damit wird die bislang für die Fleischindustrie kennzeichnende Vielzahl von (Sub-)Unternehmern an demselben Produktionsstandort, häufig in unmittelbarer Nähe zueinander, verboten. Zulässig bleibt dagegen die Zusammenarbeit zwischen den Inhabern verschiedener Produktionsstandorte, die unabhängig voneinander geführt werden.“<sup>57</sup>

Damit sind Sinn und Zweck der Regelung angesprochen. Diese werden an früherer Stelle noch genauer beschrieben:

„Vielmehr verharret das etablierte System des Fremdpersonaleinsatzes in der Fleischindustrie trotz spezifischer Kontrollen unter an Einzelproblemen ansetzender korrigierender Gesetzgebung in einem Zustand zahlreicher und systematischer Rechtsverstöße zum Nachteil der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern [sic]. Daher ist – neben den Kontrollen – ein

---

53 BT-Drs. 19/25141, 31.

54 BFH, 3.5.2023 – VII B 9/22, juris Rn. 47.

55 BT-Drs. 19/21978, 2 f.

56 BT-Drs. 19/21978, 37.

57 BT-Drs. 19/21978, 37.

Regelwerk erforderlich, das für Transparenz im Hinblick auf Zuständig- und damit auch auf Verantwortlichkeiten im zentralen Unternehmensbereich des Schlachtens und Verarbeitens von Fleisch sorgt. Dies Regelwerk ist wiederum die Grundlage für effektive Kontrollen in diesem Bereich.<sup>58</sup>

Auch der BFH selbst verweist darauf, dass es dem Gesetzgeber gerade darum gegangen sei, ein „nur schwer durchschaubare[s] Nebeneinander verschiedenster Beschäftigungsverhältnisse“ zu vermeiden.<sup>59</sup>

Es geht also darum, im Kernbereich der Produktion transparente und klare Verantwortlichkeiten sowie Zuständigkeiten zu schaffen, die eine effektive Durchsetzung der arbeits(schutz)rechtlichen Vorgaben ermöglichen – auch durch Kontrollen. Dieses Anliegen würde aber ad absurdum geführt, ließe man es zu, dass in einem bestimmten Bereich doch wieder Stammpersonal, Personal von Subunternehmen und Leiharbeitnehmer Seite an Seite zusammenarbeiten. Mehr noch: Kontrollen wären sogar erschwert, weil in jedem Einzelfall bestimmt werden müsste, ob eine bestimmte Tätigkeit nun dem Schlachten, Zerlegen oder Verarbeiten zuzuordnen ist oder nicht. Wo endet bspw. die Verarbeitung und wo beginnt die Logistik? Insofern sprechen im Ergebnis mangels Konkretisierung sowohl Wortlaut als auch Systematik und vor allem der Schutzzweck für eine weite Auslegung des Begriffs „Bereich“. Innerhalb dieses Bereichs ist der Einsatz von Fremdpersonal insgesamt untersagt – unabhängig von der konkreten Tätigkeit.

Freilich besteht nun trotzdem die Herausforderung, den „Bereich“ so abgrenzbar zu machen, dass er für die Praxis möglichst eindeutig definiert ist. Angesichts der arbeitsschutzrechtlichen Stoßrichtung des Gesetzes bietet es sich hierbei an, Anleihen im Arbeitsschutzgesetz zu suchen. Zwar findet sich dort keine vergleichbare Verwendung des Begriffs „Bereich“, allerdings könnte auf den Arbeitsplatzbegriff des § 8 Abs. 1 S. 1 ArbSchG zurückgegriffen werden. Denn in dieser Bestimmung geht es gerade darum, Arbeitnehmer, die in einem einheitlichen räumlichen Gefahren- und Wirkungsbereich in zeitlicher Gefährdungsnähe zusammenarbeiten, zu schützen.<sup>60</sup> Während die räumliche Komponente für § 8 ArbSchG nicht unbedingt erfüllt sein muss,<sup>61</sup> kann sie in Bezug auf § 6a Abs. 2 GSA Fleisch nicht völlig außer Acht bleiben,<sup>62</sup> denn es geht gerade darum, Transparenz in die Zusammenarbeit zu bringen und deren Kontrollierbarkeit zu ermöglichen. Die Anforderungen hieran dürfen aller-

---

58 BT-Drs. 19/21978, 28.

59 BFH, 3.5.2023 – VII B 9/22, juris Rn. 47.

60 Vgl. BeckOK-ArbSchR-*Häfeli*, § 8 ArbSchG Rn. 69.

61 Vgl. DGUV Regel 100-001 Nr. 2.5.

62 Enger wohl FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 182.

dings auch nicht überhöht werden. So führt eine willkürliche Trennung durch eine Trennwand noch nicht zu unterschiedlichen Bereichen, wenn der funktionale Zusammenhang erhalten bleibt.

Zu weit wäre das Verständnis allerdings, wenn man insofern auch das bloß zufällige nebeneinander Arbeiten miterfasst sehen wollte. Eine Technikerin einer Fremdfirma, die eine Maschine installiert, ist nicht dem Kernbereich der Fleischwirtschaft zuzuordnen. Insofern kann eine weitere – und insofern engere –<sup>63</sup> Anleihe in § 106 Abs. 3 SGB VII gefunden werden. Dort wird die Frage der Haftungsprivilegierung für Fremdfirmenbeschäftigte im Falle des Zusammenarbeitens in einer „gemeinsamen Betriebsstätte“ geregelt. Nach dem BGH soll die Bestimmung dann greifen, wenn „betriebliche Aktivitäten von Versicherten mehrerer Unternehmen, die bewusst und gewollt bei einzelnen Maßnahmen ineinander greifen, miteinander verknüpft sind, sich ergänzen oder unterstützen, wobei es ausreicht, dass die gegenseitige Verständigung stillschweigend durch bloßes Tun erfolgt“.<sup>64</sup>

Bricht man diese Gedanken auf § 6a Abs. 2 GSA Fleisch herunter, müssen alle Tätigkeiten, die das Schlachten, Zerlegen oder Verarbeiten von Fleisch unmittelbar betreffen, *und* solche, die in einem unmittelbaren funktionalen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang damit stehen, diesem Bereich zugeordnet werden.<sup>65</sup> Es sind also solche Tätigkeiten vom Direktanstellungsgebot umfasst, die eine *conditio sine qua non* für das Schlachten, Zerlegen oder Verarbeiten darstellen. Das bedeutet bspw., dass auch die sogenannte Kistenwäsche und die Reinigung der Maschinen und Werkzeuge mitumfasst sind, genauso wie die Schichtleitung. Nicht mehr erfasst wären bspw. der Transport der fertig verpackten Produkte, die Anlieferung der zu schlachtenden Tiere oder reine Verwaltungstätigkeiten bzw. kaufmännische Tätigkeiten, aber auch die Reinigung der Räumlichkeiten. Im Ergebnis kommt im Übrigen auch das Finanzgericht (FG) Hamburg zu dem Schluss, dass diejenigen „Arbeitsschritte“ vom Direktanstellungsgebot erfasst sein sollen, die der Haupttätigkeit der Fleischverarbeitung zuzurechnen seien.<sup>66</sup> Das umfasse in Bezug auf einen Convenience-Produkte-Hersteller jedenfalls den „Frosterbereich“ und den „High Risk“-Bereich, „in dem die Produkte luftdicht in der Produktverpackung verschlossen werden“<sup>67</sup>. Nicht erfasst sein sollen nach dem BFH dagegen die „Verpackung der bereits versiegelten Ware, Tiefkühl- und Hilfs-/Betriebsstofflager,

---

63 Vgl. BeckOK-ArbSchR-*Häfeli*, § 8 ArbSchG Rn. 71.

64 BGH, 17.10.2000 – VI ZR 67/00, NJW 2001, 443, 444.

65 Ebenso in Bezug auf den Schichtleiter, aber a.A. in Bezug auf die Reinigungskräfte: BeckOK-ArbR-*Thüsing*, § 6a GSA Fleisch Rn. 26.

66 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 182 ff.

67 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 187.

Verwaltung, Qualitätssicherung und Werkstatt“.<sup>68</sup> Diese Aufzählung ist angesichts des Wortlauts von § 6 Abs. 9 S. 3 AEntG, der – entgegen der Auffassung des FG Hamburg –<sup>69</sup> auch in Bezug auf die Auslegung der Begriffe „Schlachtung“ und „Verarbeitung“ i.S.d. § 6a Abs. 2 GSA Fleisch heranzuziehen ist, da der Bereich nicht losgelöst von der Tätigkeit beschrieben werden kann, zu eng. Der Zweck der Bestimmung würde nicht erreicht, überließe man es dem Arbeitgeber, sich durch eine willkürliche Atomisierung der Aufgliederung des Betriebs dem Tatbestand der Norm zu entziehen.

Unabhängig hiervon kann sich die Prüfung durch die FKS aber ohnehin, so der BFH, auch auf Bereiche erstrecken, die sich nicht dem Schlachten, Zerteilen oder Verarbeiten widmen, da die Behörde erst einmal feststellen können muss, welche Tätigkeiten dort überhaupt ausgeübt werden – auch um zu klären, ob es sich um einen Betrieb der Fleischwirtschaft handelt.<sup>70</sup>

### **c) Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen der Fleischwirtschaft**

Insofern ist nun noch zu untersuchen, welche Betriebe bzw. selbstständigen Betriebsabteilungen überhaupt der Fleischwirtschaft zuzuordnen sind. Denn nur in diesen wird die vorstehende Frage überhaupt relevant. Hierzu wurde oben bereits ausgeführt, dass es maßgeblich auf § 6 Abs. 9 AEntG ankommt. Das Schlachten erfasst also alle Tätigkeiten des Schlachtens und Zerlegens von Tieren mit Ausnahme von Fischen (§ 6 Abs. 9 S. 2 AEntG). Die Verarbeitung wiederum „umfasst alle Tätigkeiten der Weiterverarbeitung von beim Schlachten gewonnenen Fleischprodukten zur Herstellung von Nahrungsmitteln sowie deren Portionierung und Verpackung“ (§ 6 Abs. 9 S. 3 AEntG). Nicht erfasst sind Tätigkeiten, wenn die Behandlung, die Portionierung oder die Verpackung beim Schlachten gewonnener Fleischprodukte direkt auf Anforderung des Endverbrauchers erfolgt, also bspw. die Zubereitung von Speisen zum sofortigen Verzehr an Ort und Stelle (§ 6 Abs. 9 S. 4 AEntG). Verarbeitungsprozesse, bei denen „das durch Schlachtung gewonnene Fleischprodukt als eine von mehreren Zutaten seinen Charakter als eigenständiges Produkt einbüßt“, sollen nicht als Fleischverarbeitung im Sinne des Gesetzes gelten.<sup>71</sup> Das FG Hamburg geht insofern zu Recht davon aus, dass der Begriff der Verarbeitung in § 6 Abs. 9 S. 3 AEntG weit auszulegen ist. Ausdrücklich führt das Gericht aus:

68 BFH, 3.5.2023 – VII B 9/22, juris LS 2; ähnlich FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 180.

69 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 182.

70 BFH, 19.2.2024 – VII B 40/23 (AdV), juris Rn. 25.

71 Vgl. BT-Drs. 18/910, 9.

„Sofern der Arbeits- bzw. Herstellungsprozess bis zum (fertigen) Nahrungsmittel auch Arbeitsschritte der Portionierung oder Verpackung umfasst – wie typischerweise die Produktportionierung und Produktverpackung –, unterfallen auch diese der Fleischverarbeitung im Sinne des § 6 Abs. 9 AEntG. Da die Herstellung von ‚Fleischerzeugnissen wie Würste, Schinken und Pasteten‘ in der Gesetzgebung ausdrücklich als Beispiele für weiterverarbeitete Fleischprodukte genannt werden,<sup>72</sup> die in den Anwendungsbereich des AEntG fallen, haben diese Produkte durch den Verarbeitungsprozess ihren Charakter als eigenständiges Produkt nicht eingebüßt“<sup>73</sup>.

Zur Fleischverarbeitung gehört damit jedenfalls auch die Herstellung von Convenience-Produkten und die Verpackung und Portionierung.<sup>74</sup> Bei der Herstellung von „Würstspezialitäten“ hat der BFH zumindest angenommen, dass es sich „mit gewisser Wahrscheinlichkeit“ um einen Betrieb der Fleischverarbeitung handelt.<sup>75</sup> Dies dürfte im Ergebnis unstrittig sein.

Werden in einem Betrieb unterschiedliche Tätigkeiten ausgeübt, handelt es sich um einen Betrieb der Fleischwirtschaft, wenn die Schlachtung und/oder Fleischverarbeitung „überwiegend“ ausgeübt wird. Daher wurde vertreten, dass Arbeitsschritte nicht mehr der Fleischverarbeitung unterfallen, die der Herstellung des verpackten Nahrungsmittels nachfolgen, wie etwa die Konfektionierung und weitere Verpackung des hergestellten Nahrungsmittels zum Versand oder Verkauf, und dass folglich ein Betrieb, in dem Wurst hergestellt wird, nicht als fleischverarbeitender Betrieb anzusehen sei, da die letztgenannten Tätigkeiten dort überwiegen.<sup>76</sup> Diese Sichtweise verkennt jedoch die ständige Rechtsprechung des BAG zu den sogenannten „Zusammenhangstätigkeiten“, der zufolge Nebentätigkeiten auch dann der Haupttätigkeit zugeordnet werden, wenn sie zu deren sachgerechter Ausführung notwendig sind und deshalb mit dieser in Zusammenhang stehen. Ausdrücklich umfasst dies auch Anschlussstätigkeiten.<sup>77</sup> Ein Würsterzeugnis kann eben erst dann in den Verkehr gebracht werden, wenn es konfektioniert, verpackt und in den Versand bzw. Verkauf gegeben ist. Daher kann auch erst ab diesem Zeitpunkt von einer Vollendung des Produkts gesprochen werden. Ohne die genannten Tätigkei-

---

72 BT-Drs. 18/910, 9.

73 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 57.

74 BT-Drs. 19/21978, 20 f.; BFH, 3.5.2023 – VII B 9/22, juris Rn. 47 f.

75 BFH, 22.9.2022 – VII B 183/21, juris Rn. 40.

76 FG Hamburg, 20.5.2021 – 4 V 33/21, NZA-RR 2021, 417, Rn. 53; krit. etwa *Nielebock*, jurisPR-ArbR 2021 Anm. 8, unter D.

77 Vgl. nur BAG, 30.10.2019 – 10 AZR 177/18, AP Nr. 381 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau, Rn. 44; BAG, 14.3.2012 – 10 AZR 610/10, Rn. 10, AP Nr. 342 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau; BAG, 18.1.2012 – 10 AZR 722/10, NZA-RR 2012, 422, Rn. 12; BAG, 27.10.2010 – 10 AZR 362/09, AP Nr. 328 zu § 1 TVG Tarifverträge: Bau, Rn. 13.

ten ist das Inverkehrbringen dagegen nicht möglich – darauf kommt es aber nach der Rechtsprechung des BAG an. Daher sind auch sie arbeitszeitlich zur Fleischverarbeitung hinzuzurechnen.<sup>78</sup>

Das Überwiegensprinzip ist also nur anzuwenden, so die rechtsgebietsübergreifende Rechtsprechungslinie, wenn es sich tatsächlich um einen Mischbetrieb handelt. Der Betrieb müsste also mehrere Geschäftszwecke verfolgen.<sup>79</sup> Gemeint sind damit die arbeitstechnischen Zwecke, also das Wie des Erzielens von Einnahmen.<sup>80</sup> Bei einem Betrieb, der die Produktion von Wursterzeugnissen zum Zweck hat, handelt es sich folglich schon qua Definition nicht um einen Mischbetrieb, sondern um einen Betrieb der Fleischwirtschaft.<sup>81</sup> Zu Recht führt das FG Hamburg in Bezug auf einen Hersteller von Convenience-Produkten weiter aus:

„Zwar werden die hergestellten und verschlossenen Convenience-Produkte im Verpackungsbereich kartoniert, palettiert und zwischengelagert. Diese Tätigkeiten beschreiben indes keine betriebliche Betätigung, die einem anderen Geschäftszweck zuzuordnen wäre.“<sup>82</sup> Dies gelte erst recht auch für die Lagerung von Produkten als Schlussphase der Produktion.

#### d) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass für die Definition von Betrieben oder selbstständigen Betriebsabteilungen der Fleischwirtschaft das weite Verständnis von § 6 Abs. 9 AEntG maßgeblich ist. In diesen Betrieben und selbstständigen Betriebsabteilungen gilt das Direktanstellungsgebot des § 6a Abs. 2 GSA Fleisch allerdings nur für den Bereich der Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung. Aufgrund des Schutzzwecks der Norm ist hinsichtlich dieser Begriffe wiederum ein weites Verständnis anzulegen, das sich funktional an § 6 Abs. 9 S. 2 und 3 AEntG orientiert und alle Tätigkeiten erfasst, ohne die das Schlachten, Zerlegen oder Verarbeiten von Fleisch nicht denkbar ist.

78 Vgl. Däubler, TVG-Lakies/Walser, § 5 TVG Anh. 2 – § 4 AEntG Rn. 39, ausführlich zu „Zusammenhangstätigkeiten“ außerdem Rn. 16; ähnlich auch Zimmer, NZA 2022, 4, 6 f.

79 Vgl. Garloff/Nielebock, AuR 2023, 75.

80 Vgl. BAG, 17.12.1985 – 1 ABR 78/83, NZA 1986, 804.

81 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 59 m.w.N.

82 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 62.

### 3. Branchenentwicklung – vom Handwerk zur Massenproduktion

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Struktur in der Fleischwirtschaft. Noch bis in die 1960er/1970er Jahre<sup>83</sup> erfolgte die Fleischverarbeitung überwiegend lokal und durch spezialisierte Arbeitskräfte in klein- und mittelständischen Handwerksbetrieben. Die Schlachtung musste in kommunalen Schlachthöfen durchgeführt werden, da von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 1960er Jahre, vor allem aus Gründen der städtischen Hygiene, ein Schlachthauszwang bestand.<sup>84</sup> In diesen Schlachthöfen waren häufig Kopf- und Lohnschlächter tätig, die zwar vielfach vermeintlich auf Werkvertragsbasis eingesetzt worden sind, jedoch schon früh als Arbeitnehmer qualifiziert wurden.<sup>85</sup> Nachdem dieser Zwang in den 1960er Jahren entfiel, etablierten sich private, überregional agierende Betriebe, die sowohl die Schlachtung als auch die Fleischverarbeitung durchführten und dabei neu entwickelte Technologien nutzten. Arbeits- und Betriebsabläufe konnten durch den technischen Fortschritt zunehmend standardisiert und automatisiert werden.<sup>86</sup> Die kommunalen Schlachthöfe waren gegenüber den privaten Betrieben nicht mehr wettbewerbsfähig und wurden infolgedessen bis in die 1980er Jahre fast vollständig privatisiert.<sup>87</sup> Nach dem Beitritt der ostdeutschen Bundesländer zur BRD vollzog sich dieselbe Entwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR.<sup>88</sup>

Die Restrukturierung in der Fleischwirtschaft und die zunehmende Marktmacht der Lebensmitteleinzelhändler führte ab Ende der 1980er Jahre dazu, dass sich die Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung auf wenige bis heute marktführende Großbetriebe konzentriert.<sup>89</sup> Die billige Massenproduktion etablierte sich als Geschäftsmodell in der Fleischwirtschaft (dazu ausführlich unter B. I. 4. a)).<sup>90</sup> Während die Großbetriebe ihre Marktmacht u. a. durch Übernahmen und Fusionen ausbauten, wurden immer mehr kleine und mittelständische Handwerksbetriebe, die dem Preis- und Wettbewerbsdruck nicht mehr standhalten konnten, vom Markt verdrängt.<sup>91</sup>

---

83 Wagner/Hassel, Transfer 2016, 163, 169; Lackner, TG Technikgeschichte 2004, 89, 128.

84 Lackner, TG Technikgeschichte 2004, 89, 97 f., 128; zur Organisation dieser Schlachthöfe s. ausführlich S. 98 ff.

85 Vgl. m.w.N. Tuengerthal/Rothenböfer, BB 2013, 53 f.

86 Vgl. Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf, Kontrolle von Mindestlöhnen, 197.

87 Vgl. Lackner, TG Technikgeschichte 2004, 89, 99 f.; Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V., Kommunal-Info 4/2020, 5.

88 Der Spiegel, 26.10.1975; Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V., Kommunal-Info 4/2020, 5.

89 Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf, Kontrolle von Mindestlöhnen, 194; Wagner/Hassel, Transfer 2016, 163, 169.

90 Vgl. dazu auch Schulten/Specht, APuZ, 17.12.2021; Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf, Kontrolle von Mindestlöhnen, 196 f.; Erol/Schulten, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 8.

91 Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND/LMD, Fleischatlas 2021, 18; Erol/Schulten, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 5.

Die Anzahl der Betriebe im Wirtschaftszweig Schlachten und Fleischverarbeitung hat sich zwischen 1999 (16.374) und 2017 (8.403) nach den Zahlen der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) beinahe halbiert,<sup>92</sup> während der Umsatz konstant – bis auf leichte Rückgänge in den Jahren 2014, 2015 und in den Jahren während der SARS-CoV-II-Pandemie 2020 und 2021 – anstieg: von 19,9 Mrd. Euro im Jahr 1999<sup>93</sup> auf ein Rekordhoch im Jahr 2023 mit 49,97 Mrd. Euro<sup>94</sup>. Die 19 größten Betriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten haben im Jahr 2021 mit 24,5 Prozent rund ein Viertel des Umsatzes in der Branche (40,6 Mrd. Euro) erwirtschaftet.<sup>95</sup> Mit einem Marktanteil von 31,9 Prozent an der Schweineschlachtung war Tönnies aus Rheda-Wiedenbrück im Jahr 2023 Marktführer. Die Top 10 der deutschen Schweineschlachtbetriebe im Jahr 2022 hatten zusammen einen Marktanteil an der Schweineschlachtung von 82,5 Prozent.<sup>96</sup>

Das Umsatzwachstum in den letzten Jahrzehnten ist insbesondere auf die starke Exportorientierung der deutschen Fleischwirtschaft zurückzuführen.<sup>97</sup> Die Fleischwirtschaft erzielt seit Beginn der 2000er Jahre Exportüberschüsse. Im Jahr 2021 lag der Exportüberschuss in der Branche bei 161 Prozent der Importe. Bezogen auf Schweinefleisch lag der Exportüberschuss im Jahr 2021 sogar bei 254 Prozent der Importe und ist – bis auf einen kurzzeitigen Rückgang zwischen 2017 und 2019 – seit 1991 konstant angestiegen.<sup>98</sup> Der relativ starke Rückgang der Exportüberschüsse seit 2021 hängt mit Importverbot durch China zusammen, das im Zuge der afrikanischen Schweinepest auf deutsche Fleischimporte verhängt worden ist. Seit Anfang der 2000er Jahre hat sich der Auslandsumsatz gemessen am Gesamtumsatz verdoppelt.<sup>99</sup> Nach Angaben des Marktführers Tönnies liegt der Exportanteil in diesem Unternehmen im Jahr 2016 bei ca. 50 Prozent des produzierten Fleischvolumens.<sup>100</sup>

Die Fleischproduktion in Deutschland liegt deutlich über dem inländischen Verzehr.<sup>101</sup> Seit ihrem Höchststand im Jahr 2016 (8,25 Mio. Tonnen) war die

92 Vgl. die Auswertung der Daten aus der Beschäftigungsstatistik der BA (jeweils Ende Juni) zu der Anzahl von Betrieben bei: *Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 195.

93 Vgl. die Darstellung bei *Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 196, auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes.

94 Statistisches Bundesamt, Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe, Tabelle 42271-003, Genesis-Online-Datenbank.

95 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 041, 4.7.2022.

96 ISN, ISN-Schlachthofranking 2023.

97 Heinrich-Böll-Stiftung/BUND/LMD, Fleischatlas 2021, 10.

98 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie?, unter 4.2, vgl. dort auch Abb. 3.

99 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 6.

100 Tönnies, Historie.

101 Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Branchenmonitor Schlachten und Fleischverarbeitung, 6.

Fleischproduktion im Jahr 2023 (6,8 Mio. Tonnen) im siebten Jahr in Folge rückläufig<sup>102</sup> und konnte erst im ersten Halbjahr 2024 wieder einen leichten Anstieg verzeichnen<sup>103</sup>. Diese Entwicklung setzte damit schon vor dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes im Jahr 2021 und des darin enthaltenen Direktanstellungsgebots sowie dem Erlass des GSA Fleisch im Jahr 2017 ein. Folglich kommen die Autoren der Evaluationsstudie zum GSA Fleisch zu dem Ergebnis, dass sich Arbeitsschutzkontrollgesetz und GSA Fleisch nicht wesentlich negativ auf die Produktion ausgewirkt haben.<sup>104</sup> Der Grund für die rückläufige Fleischproduktion in Deutschland dürfte vielmehr darin liegen, dass sich besonders bei jungen Menschen eine kritische Haltung hinsichtlich des Fleischkonsums herausgebildet hat.<sup>105</sup> Das Produktionsvolumen in der Fleischwirtschaft sinkt auch EU-weit gesehen seit Jahren stetig.<sup>106</sup> Auch dafür wird der seit Jahren sinkende Fleischkonsum pro Kopf verantwortlich gemacht.<sup>107</sup>

#### **4. Branchenstruktur, Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen**

##### **a) Beschäftigungssituation vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes**

Mit der Öffnung des europäischen Binnenmarktes ab Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre<sup>108</sup> etablierte sich die billige Massenproduktion unter Einsatz von ausländischem Fremdpersonal im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion als Geschäftsmodell in der Fleischwirtschaft.<sup>109</sup> Aufgrund des großen Lohngefälles zwischen den mittel- sowie osteuropäischen Staaten und Deutschland konnten durch den Einsatz von ausländischem Fremdpersonal Arbeitskosten eingespart werden.<sup>110</sup>

Die Arbeit im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion wurde von den Unternehmen vor Einführung des Direktanstellungsgebots überwiegend

---

102 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 049, 7.2.2024.

103 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 302, 7.8.2024.

104 Vgl. dazu auch: *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 62 ff.

105 Heinrich-Böll-Stiftung/BUND/LMD, Fleischatlas 2021, 9.

106 Vgl. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 139, dort die Auswertung der Metadaten der Konjunkturstatistik von Eurostat, Short term business statistics, aus dem Jahr 2023.

107 BLE, Pressemitteilung, 4.4.2024.

108 Vgl. zu den bilateralen Verträgen über die zeitweise Entsendung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik mit zwölf mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der Türkei, die mit der EU-Osterweiterung obsolet geworden sind: *Czommer/Worthmann*, IAT-Report 2005-03, 1, 2 f., mit Darstellung der Kontingenthöhen zwischen 1995 und 2005.

109 Vgl. dazu auch *Schulten/Specht*, APuZ, 17.12.2021; *Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 196 f.; *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 8.

110 Vgl. ähnlich *Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 197.

an ausländische Subunterunternehmen aus Mittel- und Osteuropa ausgelagert, die dann die eigenen Beschäftigten in den deutschen Betrieben tätig werden ließen.<sup>111</sup> Wenn im Folgenden von Werkvertragsarbeitnehmern die Rede ist, sind diese Beschäftigten gemeint. Die Rolle von ausländischen Subunternehmern in Deutschland ging mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2015 zurück. Entsendungen spielten seitdem so gut wie keine Rolle mehr in der Branche.<sup>112</sup> Denn seither können die Unternehmen der Fleischindustrie ausländische Subunterunternehmen und deren Beschäftigte nicht mehr zu den Konditionen in deren Herkunftsländern tätig werden lassen. Außerdem verpflichteten sich einige große Unternehmen der Fleischindustrie in einer Selbstverpflichtung dazu, nur noch Fremdpersonal von inländischen Unternehmen zu beschäftigen.<sup>113</sup> Jedoch wurden die Strukturen der ausländischen Subunterunternehmen aufrechterhalten, indem diese häufig in deutsche Unternehmen umgewandelt wurden.<sup>114</sup> Die betroffenen ausländischen Arbeitnehmer wurden nunmehr in inländischen Subunternehmen bzw. Tochterfirmen beschäftigt.<sup>115</sup>

Der konkrete Umfang des Fremdpersonals in der Fleischwirtschaft vor Einführung des Direktanstellungsgebots ist nicht bekannt.<sup>116</sup> Die zuständige Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) schätzt, dass in den Jahren vor 2019 ca. zwei Drittel der Arbeitnehmer in der Fleischindustrie Fremdpersonal waren.<sup>117</sup> Diesen Eindruck bestätigen die Arbeitsschutzkontrollbehörden. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel wurde bei Betriebsprüfungen in einigen Unternehmen festgestellt, dass in den Kernbereichen der Produktion bis zu 100 Prozent Werkvertragsarbeitnehmer eingesetzt wurden.<sup>118</sup> Diejenigen Großbetriebe in der Fleischindustrie, die ab dem Jahr 2015 die Selbstverpflichtung für attraktivere Arbeitsbedingungen unterschrieben, beschäftigten im Jahr 2018 laut eigenen Aussagen mit 53 Prozent überwiegend Fremdpersonal, davon waren 47 Prozent Werkvertragsarbeitnehmer.<sup>119</sup> Diese Betriebe deckten,

---

111 Vgl. *Bosch/Hüttenboff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 197.

112 Vgl. ausführlich *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 10.

113 Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft – Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktive Arbeitsbedingungen, 21.9.2015.

114 Vgl. ausführlich *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 10.

115 Vgl. ausführlich dazu und zur Wirkung der Selbstverpflichtung: *Bosch/Hüttenboff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 216 f.; vgl. auch BR-Drs. 426/20, 19.

116 Vgl. zum Kenntnisstand der Bundesregierung in Bezug auf die Anzahl der Werkvertragsbeschäftigten in der Fleischwirtschaft: BT-Drs. 19/17679, 2; vgl. BT-Drs. 19/11284, 6 zu Zahlen über Leiharbeitskräfte.

117 BT-Drs. 19/20872, 1.

118 BR-Drs. 426/20, 14.

119 BR-Drs. 426/20, 3, 14; BT-Drs. 19/21182, 4; vgl. auch *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 9 f., insb. Abb. 8 zu den Beschäftigten in Fleischunternehmen, die die freiwillige Selbstverpflichtung der Fleischwirtschaft unterzeichnet haben, nach eigenen Berechnungen aufgrund der Angaben des Sozialpolitischen Ausschusses der Fleischwirtschaft im Jahr 2019.

je nach Bereich, etwa 45 bis 68 Prozent der Branche ab.<sup>120</sup> Der Anteil der Leiharbeitskräfte in diesen Betrieben lag in den Jahren nach Unterzeichnung der Selbstverpflichtung bei ca. 5 bis 10 Prozent und damit deutlich über dem Anteil der Leiharbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung.<sup>121</sup> Dieser lag 2019 bei nur etwa 2,3 Prozent.<sup>122</sup> Soloselbstständige wurden nur vereinzelt in der Fleischwirtschaft tätig und spielten daher kaum eine Rolle auf dem Arbeitsmarkt in dieser Branche.<sup>123</sup>

Das Ausmaß des Einsatzes von Fremdpersonal im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion zeigt, dass Fremdpersonal dort dauerhaft eingesetzt wurde, um den Betriebszweck zu erfüllen, und nicht nur dazu, um kurzfristig Arbeitskräftebedarf auszugleichen.<sup>124</sup>

### **b) Übernahme des Fremdpersonals nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes**

Seit der Einführung des Direktanstellungsgebots in § 6a Abs. 2 GSA Fleisch mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz im Jahr 2021 ist die Anzahl der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stark gestiegen; von 56.444 im Jahr 2020 auf 79.441 im Jahr 2023.<sup>125</sup> Nahezu alle ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer wurden von den Unternehmen in der Fleischwirtschaft als Stammpersonal übernommen.<sup>126</sup> Infolgedessen haben die Betriebsgrößen gemessen an Beschäftigten in der Fleischverarbeitung und Schlachtung ab den Jahren 2021/2022 deutlich zugenommen.<sup>127</sup> Nach der Einführung des Direktanstellungsgebots stieg die Zahl der Beschäftigten im Wirtschaftszweig Schlachten und Fleischverarbeitung nach den Zahlen der Beschäftigungsstatistik der BA von 2020 (185.187) bis 2021 (201.961) um 9 Prozent.<sup>128</sup> Ausgehend vom Jahr 2022 kam es zu einem Einbruch der Zahlen um 3,8 Prozent im Jahr 2023 (194.304).<sup>129</sup> Hauptsächlich dürften – wie erwähnt – die afrikanische Schweinepest und der Exportrückgang sein.

---

120 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Branchenmonitor Schlachten und Fleischverarbeitung, 16.

121 So auch BT-Drs. 19/21182, 4.

122 BA, Blickpunkt Arbeitsmarkt.

123 *Däubler*, NZA 2021, 86, 86.

124 Vgl. BR-Drs. 426/20, 14; *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 2, 9.

125 BT-Drs. 20/9696, Tabelle 2.

126 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 88.

127 Vgl. die Darstellung der Betriebe nach Beschäftigungsgrößenklasse im Bereich Schlachten/Fleischverarbeitung zwischen 2017 und 2022 auf Grundlage der Zahlen des Statistischen Bundesamtes: BT-Drs. 20/9696, 9, wobei die Erfassungsgrenze bei 20 Beschäftigten liegt.

128 BT-Drs. 20/9696, Tabelle 2.

129 BT-Drs. 20/9696, Tabelle 2.

### c) **Zweiteilung der Belegschaft in Unternehmen der Fleischwirtschaft**

Die Arbeitssituation des Stammpersonals gestaltete sich vor Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes grundlegend anders als die des zumeist ausländischen Fremdpersonals. Während das Fremdpersonal im Kernbereich beschäftigt war und dort körperlich stark belastende Arbeit in einem kalten, feuchten und lärmbelastenden Umfeld verrichtete, war das Stammpersonal in erster Linie mit Tätigkeiten in der Betriebsführung, dem An- und Verkauf, der Technik, der Qualitätssicherung sowie mit Endkontrollen und Verwaltungsaufgaben betraut.<sup>130</sup> Zwischen diesen Tätigkeitsbereichen ist die Belegschaft nach ersten Erkenntnissen wohl auch heute noch aufgespalten. Während im Kernbereich der Produktion überwiegend ost- und mitteleuropäische Beschäftigte tätig sind, sind es in den Büro- und Führungstätigkeiten eher inländische Arbeitskräfte.<sup>131</sup>

Die Tätigkeit von ausländischen Beschäftigten im Kernbereich der Produktion ist relativ unkompliziert möglich, auch wenn diese über keine Deutschkenntnisse und/oder keine Berufsausbildung verfügen. Denn durch die voranschreitende Technisierung und Rationalisierung der Produktion sind die Arbeitsprozesse extrem klein- und arbeitsteilig organisiert, sodass von den Beschäftigten teilweise nur ein einziger Arbeitsschritt ausgeführt werden muss.<sup>132</sup> Die Arbeit in deutschen Betrieben der Fleischwirtschaft ist für diese Beschäftigtengruppe dabei trotz der im innerstaatlichen Vergleich schlechten Vergütung lukrativ. Häufig können die migrantischen Beschäftigten auf diesem Weg zum einen Arbeitslosigkeit in ihrer Heimat vermeiden und zum anderen liegen die gezahlten Löhne immer noch über dem Niveau der Herkunftsstaaten, wo zudem die Lebenshaltungskosten nach einer Rückkehr und/oder schon während des Beschäftigungsverhältnisses für die Familie deutlich niedriger als hierzulande sind.<sup>133</sup>

### d) **Beschäftigungsbedingungen im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion**

#### (1) **Arbeitskosten und Verdienste in der Fleischwirtschaft**

Zwischen den Subunternehmen bestand vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes ein erheblicher Unterbietungswettbewerb, zumal sie aufgrund der stark arbeitsteiligen und standardisierten Produktion im Kernbe-

130 BT-Drs. 19/21182, 3; BR-Drs. 426/20, 15.

131 Erol, Gestaltung durch Recht, 47; Erol/Schulten, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, unter 5.5.

132 Vgl. BR-Drs. 426/20, 13.

133 Vgl. Czommer/Worthmann, IAT-Report 2005-03, 1, 2 f., 5.

reich der Fleischwirtschaft wechselseitig leicht ersetzt werden konnten. Dieser Wettbewerb trug dazu bei, dass vor allem versucht wurde, bei den Arbeitskosten zu sparen.<sup>134</sup>

Gegenüber den wichtigen europäischen Fleischproduzenten Belgien, Niederlande, Frankreich und Dänemark waren die Arbeitskosten in der deutschen Fleischindustrie im Jahr 2022 mit 33.230 Euro pro Jahr je Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) relativ gering. In Dänemark betragen sie mit 69.210 Euro mehr als das Doppelte.<sup>135</sup> Die Personalkosten pro Beschäftigtem lagen 2017 in Deutschland mit 29.522 Euro unter dem Durchschnitt der Nahrungs- und Genussmittelindustrie (41.740 Euro) und des Verarbeitenden Gewerbes (62.632 Euro), während der Umsatz pro Beschäftigtem im Jahr 2018 bei 344.312 Euro lag.<sup>136</sup> Die niedrigen Arbeitskosten in Deutschland veranlassten Belgien im Jahr 2013 dazu, Beschwerde bei der EU-Kommission wegen unlauterer Wettbewerbspraktiken der deutschen Fleischindustrie einzureichen. Daneben wurden Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie der massenhafte Einsatz von osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmern kritisiert.<sup>137</sup>

Seit der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes sind die Bruttolohn- und -gehaltssummen in der Schlachtung- und Fleischverarbeitung stark angestiegen.<sup>138</sup> Hierfür ursächlich ist, dass die Werkvertragsbeschäftigten in den Sachkosten der Betriebe und nicht in den Lohnkosten abgebildet waren. Außerdem dürfte diese Entwicklung auch auf die Erhöhung der Tariflöhne zurückzuführen sein (s. dazu unter B. I. 4. d) (6) iii)).

Zwar steigt der Median des monatlichen Bruttoentgelts von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in der Fleischwirtschaft schon seit Jahren an; im Jahr 2020 waren es 2.274 Euro und im Jahr 2022 waren es 2.482 Euro pro Monat. Jedoch blieb der Median des monatlichen Bruttoentgelts weit unter dem Median der Gesamtwirtschaft (2020: 3.427 Euro; 2022: 3.646 Euro).<sup>139</sup>

Laut der Entgeltstatistik der BA verdienten im Jahr 2018 vollzeitbeschäftigte ausländische Helfer in der Wirtschaftsklasse 10.11 Schlachtung (ohne Geflü-

---

134 Vgl. *Däubler*, Arbeitsrechtliche Probleme der Fleischindustrie, 20.

135 Siehe dazu ausführlich *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie<sup>2</sup>, unter 4.2 mit Darstellung der Arbeitskosten im europäischen Vergleich auf Grundlage der Jährlichen Unternehmensstatistik von Eurostat aus dem Jahr 2024.

136 Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Branchenmonitor Schlachten und Fleischverarbeitung, 114 f.

137 *Simantke/Mielke*, Tagesspiegel, 21.3.2024.

138 Vgl. die Darstellung der Bruttolohn- und -gehaltssummen (in Tsd. Euro) im Bereich Schlachten von Geflügel/ohne Geflügel und Fleischverarbeitung bei *Erol*, Gestaltung durch Recht, 42, nach den Daten von Destatis, Stand 23.1.2024.

139 BT-Drs. 20/9696, Tabelle 14.

gel) 1.984 Euro pro Monat. Demgegenüber verdienten deutsche Helfer 2.418 Euro pro Monat.<sup>140</sup> In dieser Statistik wird nicht danach unterschieden, ob ein Beschäftigter bei einem Unternehmen der Fleischwirtschaft direkt oder in einem Subunternehmen beschäftigt ist. Jedoch kann aufgrund der unter B. I. 4. a) beschriebenen Arbeitsverhältnisse davon ausgegangen werden, dass zu dieser Zeit ausländische Beschäftigte in der Regel in Subunternehmen beschäftigt waren.<sup>141</sup>

Die Informationslage zu Befristungen in der Branche ist nicht eindeutig. Laut der Evaluation nach § 8 GSA Fleisch im Auftrag des BMAS gibt es eine Tendenz dahin, dass in der Fleischindustrie vielfach Verträge befristet werden.<sup>142</sup> Dies könnte ein Grund dafür sein, weshalb die Fluktuation unter den Beschäftigten in der Branche immer noch sehr hoch ist (s. dazu unter B. I. 4) (6) ii)). *Erol* und *Schulten* vermuten insofern, dass Befristungen auch als Ersatz für Leiharbeit bei Produktionsspitzen genutzt werden.<sup>143</sup>

## (2) Sozial- und Lohndumping als Folge des Preis- und Wettbewerbsdrucks

Der durch die großen Unternehmen der Fleischindustrie und durch den Lebensmitteleinzelhandel erzeugte Preis- und Wettbewerbsdruck in der Branche wurde und wird in der Produktionskette nach unten weitergereicht – bis zum schwächsten Glied, nämlich den Beschäftigten. Vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes existierte daher ein harter Unterbietungswettbewerb zwischen den Subunternehmen im Kernbereich der Fleischwirtschaft. Um am Markt zu bestehen, versuchten die Subunternehmen das Lohnniveau so gering wie möglich zu halten. Insofern wird berichtet, dass deshalb auch Mindestlöhne regelmäßig auf verschiedenen Wegen unterschritten und nur auf dem Papier eingehalten wurden.<sup>144</sup> Dazu zählten bspw. (ungerechtfertigte) Lohnabzüge verschiedener Art, etwa für Schutzausrüstungen oder für die häufig mit den Arbeitsverträgen zusammenhängenden Unterkünfte.<sup>145</sup> Auch wurden Überstunden häufig nicht ausbezahlt.<sup>146</sup>

140 BR-Drs. 426/20, 18.

141 So auch BR-Drs. 426/20, 18.

142 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 89.

143 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 5.3.1.

144 Vgl. statt vieler: *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 11; BR-Drs. 426/20, 1.

145 Vgl. mit weiteren Beispielen der Mindestlohnunterschreitungen: MAGS NRW (Hrsg.), „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, 9; *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 114 f.; BR-Drs. 426/20, 1.

146 BT-Drs. 19/20872, 1.

Diese Zustandsbeschreibung deckt sich mit den Kontrollergebnissen der FKS: In den Jahren 2019 und 2020 haben durchschnittlich 9,4 Prozent der Arbeitgeberprüfungen in der Fleischwirtschaft zu Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Mindestlohnverstoß geführt.<sup>147</sup> In den Jahren 2021 und 2022 haben 9,87 Prozent der Arbeitgeberprüfungen zu einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Mindestlohnverstoß geführt.<sup>148</sup> Zwar hat sich die Zahl der eingeleiteten Verfahren wegen Mindestlohnverstößen im Verhältnis zu der Zahl der Arbeitgeberprüfungen des Zolls von durchschnittlich etwa 8 Prozent in den Jahren 2015 bis 2020 auf knapp 10 Prozent in den Jahren 2021 und 2022 (s.o.) erhöht.<sup>149</sup> Die Erhöhung der aufgedeckten Mindestlohnverstöße geht laut den Verfassern der Evaluation des Arbeitsschutzkontrollgesetzes darauf zurück, dass vor allem durch die Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung (§ 6 GSA Fleisch) durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz die Grundlage für effektive Kontrollen der Einhaltung des Arbeitszeitrechts geschaffen worden ist. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass nicht mehr Verstöße begangen, sondern lediglich mehr Verstöße identifiziert werden. Durch ggf. manipulierte, geschönte Arbeitszeiterfassung vor Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung konnten die Hauptzollämter nicht sinnvoll prüfen, ob die Mindestlöhne eingehalten wurden.<sup>150</sup> Aufgrund der Manipulationsanfälligkeit insbesondere der handschriftlichen Arbeitszeiterfassung (dazu unter B. I. 4. d) (4) ii)) und der geringen Möglichkeit der effektiven Prüfung

---

147 Vgl. BT-Drs. 20/5704, Anlage zu Frage 2 und zu Frage 3 (zu den Arbeitgeberprüfungen 2019 bis 2022); vgl. die Übersicht zur Anzahl an Mindestlohnverstößen im Verhältnis zu Arbeitgeberprüfungen in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2015 bis 2022 (Tabelle 20), basierend auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der Arbeitgeberprüfungen in der vorgenannten BT-Drs. bei: *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 116.

148 Vgl. BT-Drs. 20/5704, Anlage zu Frage 2 und zu Frage 3 (zu den Arbeitgeberprüfungen 2019 bis 2022); vgl. die Übersicht zur Anzahl an Mindestlohnverstößen im Verhältnis zu Arbeitgeberprüfungen in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2015 bis 2022 (Tabelle 20), basierend auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der Arbeitgeberprüfungen in den vorgenannten BT-Drs.: *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 116.

149 Vgl. zu den eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren für die Jahre 2015 und 2018 nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG und § 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG BT-Drs. 19/11441, S. 9 ff. (Anlage 14); vgl. für die Jahre 2019 bis 2022 BT-Drs. 20/5704, Anlage zu Frage 2 und zu Frage 3; vgl. auch die Übersicht zur Anzahl an Mindestlohnverstößen im Verhältnis zu Arbeitgeberprüfungen in der Fleischwirtschaft in den Jahren 2015 bis 2022 (Tabelle 20), basierend auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der Arbeitgeberprüfungen in den vorgenannten BT-Drs.: *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 116.

150 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 115, vgl. dort auch die Aussage eines Zollmitarbeiters „Werkvertragsunternehmen ist natürlich problematisch [...] dann werden mir irgendwelche Stunden vorgelegt, die relativ einheitlich geschrieben sind von irgendwelchen Vorarbeitern ... das war natürlich alles sehr sehr manipulationsanfällig [...] und da hätte man sich eigentlich eine Mindestlohnprüfung sparen können, weil wenn die akkurate, sprich die gesicherte Stundenaufzeichnung nicht vorliegt, dann kann man sich die ganze Mindestlohnprüfung sparen, weil dort irgendwelche geschönten Stundenzettel vorgelegt werden, auf die dann irgendwelche Stunden eingetragen worden sind. Und wenn man die dann mit den Lohnabrechnungen abgleicht, dann passt das natürlich.“

durch den Zoll können die Ergebnisse der Arbeitgeberprüfungen des Zolls vor Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung die Situation vor der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes nicht transparent abbilden.<sup>151</sup> Nach Ergebnissen der Evaluation im Auftrag des BMAS nach § 8 GSA Fleisch haben sich die Unterschreitungen der Lohnzahlungen nach der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes vielmehr deutlich verringert.<sup>152</sup> Auch Mindestlohnunterschreitungen etwa wegen unbezahlter Mehrarbeit oder auch unerlaubter Lohnabzüge wie bspw. für Arbeitsschutzkleidung sind aufgrund der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung nun nicht mehr möglich.<sup>153</sup>

Die Ergebnisse der angesprochenen Arbeitgeberprüfungen der FKS<sup>154</sup> weichen je nach Bundesland stark voneinander ab. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen stechen in dieser Betrachtung regelmäßig mit der höchsten Anzahl an eingeleiteten Verfahren hervor. Daraus zu schließen, dass es sich um punktuelle Probleme und damit um Einzelfälle handle, geht jedoch fehl. Denn die Fleischwirtschaft ist nicht gleichmäßig auf die Bundesländer verteilt.<sup>155</sup> Der Schwerpunkt liegt in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In diesen Ländern agieren nämlich die größten Fleischbetriebe in Deutschland wie bspw. Tönnies, Rheda-Wiedenbrück; PHW-Gruppe, Visbek und Westfleisch, Münster.

Schwarzarbeit habe dagegen vor und nach Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes kaum eine Rolle in der Fleischwirtschaft gespielt.<sup>156</sup>

### **(3) Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung**

#### **i) Unklare rechtliche Verantwortlichkeiten durch den Fremdpersonaleinsatz**

Rechtsverstöße wurden durch die Intransparenz der rechtlichen Verantwortlichkeiten erleichtert.<sup>157</sup> So konnten vor der Einführung des Direktanstellungsvertrags rechtliche Verantwortlichkeiten leicht verschleiert werden. Da neben den Werkvertragsarbeitnehmern oftmals an demselben Produktionsort auch

151 So auch *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 115.

152 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 115 f.

153 Ausführlich dazu *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.2; *Erol*, Gestaltung durch Recht, 47.

154 Vgl. zu den eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren für die Jahre 2015 und 2018 nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG und § 21 Abs. 1 Nr. 9 MiLoG aufgeschlüsselt nach Bundesländern BT-Drs. 19/11441, S. 9 ff. (Anlage 14); vgl. für die Jahre 2019 bis 2022 aufgeschlüsselt nach Bundesländern BT-Drs. 20/5704, Anlage zu Frage 2 und zu Frage 3.

155 Vgl. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 168.

156 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 121.

157 Vgl. BR-Drs. 426/20, 2 f.

Leiharbeitnehmer und Stammarbeitskräfte tätig wurden, konnte häufig nicht rekonstruiert werden, wer der rechtlich verantwortliche Arbeitgeber war.<sup>158</sup> In einigen Fällen war den ausländischen Arbeitskräften nicht einmal selbst klar, wer rechtlich gesehen ihr Arbeitgeber war. Dies lag auch darin begründet, dass ihnen schriftliche Arbeitsverträge teilweise vorenthalten wurden – unter Missachtung des Nachweisgesetzes.<sup>159</sup> Infolgedessen konnten Gesetzesverstöße nur schwer aufgedeckt werden, wie auch die Ergebnisse der Kontrollbehörden zeigen (s. dazu schon unter B. I. 4. d) (2)).<sup>160</sup> Hinzu kommt, dass das Risiko für Betriebsinhaber, durch die zuständigen Behörden kontrolliert zu werden, gering war. In den Jahren vor Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes sind die Kontrollen der FKS im Vergleich zum Zeitraum davor sogar deutlich zurückgegangen.<sup>161</sup> Zwar wurden die Arbeitgeberprüfungen durch die FKS nach Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes ausgedehnt, sie bleiben aber immer noch unzureichend,<sup>162</sup> wobei es zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede gab. Die meisten Arbeitgeberprüfungen fanden im Jahr 2017 mit insgesamt 49 in Baden-Württemberg statt, Schlusslicht war Berlin mit einer Prüfung. In Nordrhein-Westfalen – dem Schwerpunkt der deutschen Fleischindustrie – waren es nur 32. Im Jahr 2022 waren es dann immerhin 144 Prüfungen in Nordrhein-Westfalen.<sup>163</sup>

Praktisch erfolgte die Auslagerung von Kernbereichen der Produktion an Subunternehmen so, dass die auftraggebenden Unternehmen der Fleischindustrie Rahmenwerkverträge mit den Subunternehmen abschlossen, welche dann entsprechend der Auftragslage durch Einzelwerkverträge konkretisiert wurden.<sup>164</sup> Diese Praxis bewegte sich am Rande – und zum Teil auch jenseits – der Schwelle zur verdeckten Leiharbeit. Denn die Verträge waren häufig so kleinteilig geregelt, dass nicht in allen Fällen von einer eigenverantwortlichen Leistungserbringung der Subunternehmer die Rede sein konnte.<sup>165</sup> Bezogen auf einen Schlachtbetrieb hielt etwa das Landesarbeitsgericht (LAG) Berlin-Brandenburg in einem Urteil fest, dass in Fällen, in denen der Auftraggeber durch seine Anweisungen den Gegenstand der von den Arbeitnehmern zu erbringenden Leistungen überhaupt erst bestimmte und damit Arbeit und Einsatz bindend organisierte, es an ei-

---

158 Vgl. BR-Drs. 426/20, 15 f.

159 Vgl. BT-Drs. 19/21182, 3; BT-Drs. 19/21555, 2; BR-Drs. 426/20, 17.

160 Vgl. BT-Drs. 19/21182, 8.

161 Vgl. BT-Drs. 20/9696, 6, dort findet sich eine Übersicht zu den Arbeitgeberkontrollen der FKS zwischen 2017 und 2022, aufgeschlüsselt nach Bundesländern; vgl. auch BT-Drs. 19/11441, 9, zur Übersicht der Arbeitgeberprüfungen in den Jahren 2012 bis 2019.

162 So auch *Erol*, Gestaltung durch Recht, 47.

163 BT-Drs. 20/9696, 6, dort findet sich eine Übersicht zu den Arbeitgeberkontrollen der FKS zwischen 2017 und 2022, aufgeschlüsselt nach Bundesländern.

164 Vgl. BR-Drs. 426/20, 15 f.

165 Vgl. BR-Drs. 426/20, 15 f.

ner „organisatorischen Selbständigkeit“ des Subunternehmers mangle. Denn auf Grundlage eines Werkvertrags in Verbindung mit einem Leistungsverzeichnis sei für ihn völlig unklar, welche unternehmerische Tätigkeit er eigenverantwortlich erfüllen solle.<sup>166</sup> Der Nachweis des Fehlens der Eigenverantwortlichkeit des Subunternehmers bei der Erfüllung des Werkvertrags und damit von verdeckter Leiharbeit war in der Praxis allerdings insbesondere deshalb deutlich erschwert, weil die vorgeblichen Werkvertragsunternehmen in die Produktionsumgebung der Fleischunternehmen eingebunden waren. Zum Nachweis verdeckter Leiharbeit reicht die Prüfung der Vertragsunterlagen eben nicht aus, vielmehr ist die tatsächliche Ausführung des Vertrags zu kontrollieren.<sup>167</sup> Widersprechen sich Vertragsgestaltung und -durchführung, ist die tatsächliche Durchführung des Vertrags maßgeblich.<sup>168</sup> Die Prüfung durch die Kontrollbehörden ist jedoch schwierig, da die Kontrollierten im Falle einer Kontrolle ihr Verhalten entsprechend der gewählten Vertragsart anpassen können.<sup>169</sup>

Die Kontrollbehörden berichten nunmehr, dass sich nach der Einführung der Regelung, wonach die gemeinsame Führung eines Betriebs oder einer übergreifenden Organisation durch zwei oder mehrere Unternehmer unzulässig ist (§ 6 Abs. 1 S. 2 GSA Fleisch),<sup>170</sup> sowie mit Inkrafttreten des Direktanstellungsgebots (§ 6a Abs. 2 GSA Fleisch) die Kommunikation mit den Unternehmen vereinfacht habe, was auf die klaren rechtlichen Verantwortlichkeiten zurückzuführen sei.<sup>171</sup>

## ii) Rechtswahrnehmung durch ausländische Beschäftigte

Die Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung durch ausländische Beschäftigte in der Fleischwirtschaft werden oft durch zum Arbeitgeber bestehende Abhängigkeitsverhältnisse erschwert, die über das übliche Maß in einem Arbeitsverhältnis hinausgehen.

Diese bestehen schon deshalb, weil die ausländischen Beschäftigten auf dem deutschen Arbeitsmarkt strukturell eine schwache Verhandlungsposition haben. Beispielsweise fehlen vielfach deutsche Sprach- und Rechtskenntnisse,<sup>172</sup> sodass sie einen Rechtsbruch gar nicht erkennen können. Auch hat ein Teil der ausländischen Beschäftigten nur eine niedrige Berufsqualifikation und stammt

166 LAG Berlin-Brandenburg, 12.12.2012 – 15 Sa 1217/12, BeckRS 2013, 65737, Rn. 56.

167 Vgl. BR-Drs. 426/20, 15 f.

168 Exemplarisch für die ständige Rechtsprechung: BAG, 25.9.2013 – 10 AZR 282/12, NZA 2013, 1348 ff.

169 Vgl. BR-Drs. 426/20, 15 f.

170 Ausführlich zur Bestimmung der „Inhaberschaft“ und auch zum Verhältnis zu den bestehenden Arbeitsverhältnissen zu Subunternehmern: *Däubler*, NZA 2021, 86, 88 ff.; *Däubler*, Arbeitsrechtliche Probleme der Fleischindustrie, 2020, 30 f.

171 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 111 f.

172 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 11.

aus Herkunftsländern, in denen die ökonomischen Rahmenbedingungen als prekär zu bezeichnen sind.<sup>173</sup>

Indem die Arbeit in Deutschland als „migrationspezifische Leistungen im Gesamtpaket“ vermarktet wird, entstehen enorme Abhängigkeiten.<sup>174</sup> So ist es vor Einführung des Direktanstellungsgebots gängige Praxis gewesen, dass Subunternehmer die Beschäftigten im Herkunftsland rekrutierten und den Transport nach Deutschland wie auch Wohnungen in Deutschland organisierten.<sup>175</sup> Mangels Sprach- und Ortskenntnissen waren die Beschäftigten auf die vermittelten Wohnungen angewiesen.<sup>176</sup> Hinzu kommt, dass die Arbeitsverträge von ausländischem Personal oftmals mit Mietverträgen verknüpft waren.<sup>177</sup> Mit dem Verlust des Arbeitsplatzes war in diesen Fällen zugleich der Verlust der Unterkunft verbunden.

Auch nach Einführung des Direktanstellungsgebots wurden diese Rekrutierungstechniken und die Verknüpfung von Arbeits- und Mietverträgen aufrechterhalten. Nach wie vor nehmen die ehemaligen Subunternehmer, die in vielen Fällen von den Fleischunternehmen übernommen worden sind, eine gewichtige Rolle in der Rekrutierung ein.<sup>178</sup> Jedoch sind die Konditionen und Leistungen insbesondere durch die klaren rechtlichen Verantwortlichkeiten der Fleischunternehmen und der mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz im Arbeitsschutzgesetz sowie in der Arbeitsstättenverordnung eingeführten Mindeststandards für Unterkünfte nunmehr transparenter und damit besser kontrollierbar.<sup>179</sup>

Auch das ehemalige Führungspersonal in den Subunternehmen wurde nach der Einführung des Direktanstellungsgebots nahezu vollständig übernommen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bestehende Abhängigkeiten bzw. soziale Machtverhältnisse in den Betrieben aufrechterhalten werden.<sup>180</sup> Allerdings können nun die vormaligen Auftraggeber im Falle von Verstößen unmittelbar zur Verantwortung gezogen werden.

---

173 BR-Drs. 426/20, 18.

174 Vgl. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 94.

175 Vgl. EFFAT, EFFAT Report, 9; vgl. ausführlich zur Rekrutierung und Organisation des Aufenthalts von ausländischem Fremdpersonal m.w.N. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 81 ff.

176 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 11.

177 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 81 ff.

178 Vgl. dazu ausführlich *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 81 ff.; *Erol*, Gestaltung durch Recht, 45; *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 5.2.

179 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 94.

180 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 94 ff.

## (4) Arbeits- und Gesundheitsschutz

### i) Allgemeines

Schon vor Ausbruch des SARS-CoV-2-Virus waren erhebliche arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Missstände in Betrieben der Fleischwirtschaft bekannt, die Fremdpersonal beschäftigten.<sup>181</sup> Die Arbeitsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen stellte bspw. im Jahr 2013 im Rahmen einer Schwerpunktbereichskontrolle fest, dass in zwei Dritteln der überprüften Fleischbetriebe und der dort tätigen Werkvertragsfirmen die Arbeitsschutzmaßnahmen unzureichend waren. Insbesondere wurden Arbeitszeitverstöße aufgedeckt (dazu sogleich unter B. I. 4. d) (4) ii)), oftmals wurden keine Absprachen zwischen den Arbeitgebern gemäß § 8 ArbSchG getroffen oder Gefährdungsbeurteilungen erfolgten nicht bzw. nur fehlerhaft.<sup>182</sup> In einer Schwerpunktkontrolle der Arbeitsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 in 30 Großbetrieben der Fleischindustrie mit 90 in der Produktion eingesetzten Werkvertragsfirmen und mit ca. 17.000 Arbeitsplätzen wurden in 85 Prozent der Betriebe eine Vielzahl teils gravierender Arbeitsschutzmängel festgestellt.<sup>183</sup> Außerdem wurde eine hohe Anzahl an technischen Arbeitsschutzmängeln mit teils hohem Gefährdungspotenzial festgestellt, bspw. abgeschlossene/zugestellte Notausgänge oder auch entfernte Schutzeinrichtungen.<sup>184</sup>

Laut den Aufsichtsbehörden wurden bei deren Kontrollen nur geringfügige Arbeitsschutzmängel festgestellt, wenn in seltenen Fällen Stammarbeitskräfte in der Produktion eingesetzt wurden.<sup>185</sup> In diesen Fällen konnten die rechtlich verantwortlichen Betriebsinhaber zügig ausfindig gemacht und zu diesen Mängeln befragt werden. So war die Kontrolle der Arbeitsbedingungen durch die Kontrollbehörden hier erheblich effizienter als beim Fremdpersonal.<sup>186</sup>

Es lässt sich festhalten: Undurchsichtige Verantwortlichkeiten und auch fehlende Mitbestimmungsstrukturen (s. dazu ausführlich unten unter B. I. 4. d) (6) i)) machen effektive Kontrollen des Arbeits- und Gesundheitsschutzrechts weitgehend unmöglich. Erst durch das Direktanstellungsgebot bzw. das Erfordernis, dass der Unternehmer einen Betrieb als alleiniger Inhaber führen muss (§ 6a Abs. 1 GSA Fleisch), wurde ein Gleichlauf zwischen der Gewährleistung für den Betriebsablauf und der Einhaltung der arbeitsschutz-

---

181 Vgl. BR-Drs. 426/20, 20.

182 MAGS NRW (Hrsg.), Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2013, 22 f.

183 MAGS NRW (Hrsg.), „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, 7; vgl. auch *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 128 f.

184 MAGS NRW (Hrsg.), „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, 12.

185 Exemplarisch: MAGS NRW (Hrsg.), „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, 7.

186 BT-Drs. 19/21182, 3; BR-Drs. 426/20, 15.

rechtlichen Anforderungen<sup>187</sup> geschaffen und die Betriebsprüfungen vereinfacht<sup>188</sup>. Auch in den Fällen, in denen Arbeitnehmer unterschiedlicher Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz zusammengearbeitet haben und damit eine Zusammenarbeit dieser Arbeitgeber gemäß § 8 ArbSchG vorgeschrieben war, ist diese in der Praxis oftmals nicht erfolgt (s.o.). Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil der Betriebsinhaber derjenige ist, der den Produktionsablauf in seinem Unternehmen vorgibt und somit zu weiten Teilen die mit einem Arbeitsplatz verbundenen Gefahren beeinflusst.<sup>189</sup>

Die Arbeit in der Fleischwirtschaft ist unfallträchtig. Die hohe Fluktuation (s. dazu unter B. I. 4. d) (6) ii)) in der Branche wirkt sich hier aus, denn die Arbeit an einem Fließband muss schnell erlernt werden und ist eng getaktet und monoton, sodass es häufiger zu Arbeitsunfällen kommt.<sup>190</sup> Nach der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes konnten im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 nach Erkenntnissen der Verfasser der Evaluation nach § 8 GSA Fleisch im Auftrag des BMAS keine eindeutigen Veränderungen hinsichtlich der Schwere und Anzahl der Arbeitsunfälle in den Betrieben festgestellt werden.<sup>191</sup> Zu einem anderen Ergebnis kommen allerdings *Erol* und *Schulten* in ihrer Betriebsfallstudie zu den Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft nach Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes unter Berufung auf die aktuellen Zahlen der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN) zu den Arbeitsunfällen nach Gewerbezug im Zeitraum 2018 bis 2023: Die meldepflichtigen Arbeitsunfälle in der Fleischwirtschaft hätten demnach kontinuierlich abgenommen.<sup>192</sup> Im Branchenweig der branchentypischen Dienstleistungen – zu denen die Subunternehmen zählen, die nicht mehr in der Fleischindustrie tätig werden können – haben die Unfallzahlen ausgehend vom Jahr 2020 auf 2021 dagegen stark abgenommen.<sup>193</sup> Die reduzierte Unfallquote deutet laut den Verfassern der Evaluation nach § 8 GSA Fleisch zunächst darauf hin, dass die meisten Unfälle dort stattfinden, wo Fremdpersonal eingesetzt

---

187 BT-Drs 19/21978, 25, 38.

188 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 108.

189 Vgl. *Deinert*, Kurzzgutachten Fleischwirtschaft, 7 f.

190 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.4, dort m.w. Ausführungen zu den Entwicklungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz nach Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes.

191 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 126, unter Verweis auf eine dort abgebildete Sonderauswertung der BGN-Statistik zur Unfallquote in der Fleischwirtschaft nach Gewerbeart und Unternehmensgröße pro 1.000 VZA für die Jahre 2019 bis 2021 (Tabelle 22); s. auch *Erol*, Gestaltung durch Recht, 47; *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.4.

192 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.4, s. dort insbesondere Tabelle 5, Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter in Fleischwirtschaft 2018–2023.

193 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 126.

wurde, und dass sich die Unfallhäufigkeit mit der Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals nun in die Fleischwirtschaft verlagert habe.<sup>194</sup>

Unabhängig von der Einschätzung der Zahlen ist in jedem Fall davon auszugehen, dass das Arbeitsschutzkontrollgesetz „qualitativ wichtige Veränderungen im Arbeitsschutz“<sup>195</sup> bewirkt hat. Laut den Fachkräften der BGN findet in den Fleischunternehmen nämlich ein Umdenken statt, das zu Veränderungen in der Arbeitsschutzorganisation führe.<sup>196</sup> Insofern ist auch nicht auszuschließen, dass sich das Meldeverhalten (§ 193 SGB VII) positiv verändert hat, was den statistischen Vergleich erschwert.

Diese Einschätzung teilen *Erol* und *Schulten*: Die Betriebe trügen nun die Verantwortung für alle Beschäftigten am Standort, und eine Verschleierung der Arbeitsschutzverstöße sei durch das Direktanstellungsgebot wesentlich erschwert worden. In einigen Fallstudien sei festgestellt worden, dass Unternehmen besondere Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes umgesetzt hätten. Dazu gehörten u. a. digitale Schulungen in verschiedenen Herkunftssprachen, regelmäßige Jour fixes mit den zuständigen Behörden sowie Shop-Floor-Meetings vor jeder Schicht, um die Aufmerksamkeit für mögliche Gefahren zu erhöhen.<sup>197</sup>

Zudem berichten Interviewpartner sowohl der vom BMAS in Auftrag gegebenen Evaluation nach § 8 GSA Fleisch<sup>198</sup> als auch von *Erol* und *Schulten*<sup>199</sup>, dass in einigen Subunternehmen Arbeitsunfälle nicht gemeldet wurden, sodass eine hohe Dunkelziffer zu vermuten ist. Durch die Eingliederung des ehemaligen Fremdpersonals müssen nun alle Arbeitsunfälle auch an die Betriebsräte gemeldet werden, wodurch eine genauere Erfassung der Vorfälle gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund können aus den Zahlen der Unfallstatistiken keine unmittelbaren Schlüsse gezogen werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes die Zahl der Ersthelfer in den Betrieben gestiegen ist,<sup>200</sup> was sich förderlich auf den Arbeitsschutz auswirkt. Zudem ist zu beachten, dass ein Systemwechsel Zeit benötigt. Die BGN-Fachkräfte weisen in der Evaluation nach § 8 GSA Fleisch darauf hin, dass Verbesserungen im Arbeitsschutz erst nach und

194 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 126.

195 Ebd.

196 Zit. n. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 126.

197 Dazu ausführlich *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.4.

198 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 127.

199 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.4.

200 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.4.

nach spürbar werden.<sup>201</sup> Die weiterhin hohen Unfallzahlen machten deutlich, dass effektive Kontrollen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes notwendig seien, um einem weiteren Anstieg des Unfallgeschehens entgegenzuwirken.

## ii) Einhaltung des Arbeitszeitrechts

Bereits in der ursprünglichen Fassung des § 6 GSA Fleisch wurden Arbeitgeber ausdrücklich dazu verpflichtet, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten aufzuzeichnen. Neu hinzugekommen ist durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz, dass diese Aufzeichnung digital und manipulationssicher zu erfolgen hat und zudem elektronisch aufzubewahren ist. Mit diesem Instrument reagierte der Gesetzgeber auf massive Verstöße gegen das Arbeitszeitrecht in der Branche. Klargestellt wird in § 6 Abs. 2 GSA Fleisch ferner, was unter „Arbeitszeit“ zu verstehen ist. So zählen – entsprechend der ständigen BAG-Rechtsprechung –<sup>202</sup> auch Vor- und Nachbereitungszeiten, insbesondere Rüst-, Umkleide- und Waschzeiten zur täglichen Arbeitszeit.

Beispielsweise wurden bei der Überwachungsaktion des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) im Jahr 2019 (s. unter B. I. 4. d) (4) i)) insgesamt 8.752 Verstöße festgestellt, wobei 5.863 davon Verstöße gegen das Arbeitszeitrecht waren. Regelmäßig lagen die Verstöße gravierend über der gesetzlichen Höchstarbeitszeit. Aus handschriftlichen Arbeitszeiterfassungen der Arbeitnehmer konnten teilweise mehr als 16-Stunden-Tage unter hohem Produktionsdruck oder die Nichteinhaltung der Ruhezeit von 11 Stunden rekonstruiert werden.<sup>203</sup> Nach Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung sind tägliche Arbeitszeiten über 10 Stunden nach ersten Erkenntnissen nunmehr eine Ausnahme.<sup>204</sup>

In Schleswig-Holstein wurde – so ein Bericht des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) – vor Einführung der digitalen Arbeitszeiterfassung in der Fleischwirtschaft die Beobachtung gemacht, dass die Arbeitszeit von Vorarbeitern direkt am Arbeitsplatz manuell erfasst und an die Vorgaben des Arbeitsschutzgesetzes angepasst wurde. Die Beschäftigten der Subunternehmen unterschrieben diese Zettel dann, die sie zum Teil mangels Sprachkenntnisse nicht nachvollziehen konnten, unter dem Druck, ihre Jobs behalten zu wollen.<sup>205</sup>

Durch die digitale Arbeitszeiterfassung sind handschriftliche Arbeitszeiterfassungen und die damit einhergehenden Manipulationsmöglichkeiten nicht

---

201 Sommer/Karb/Bröker et al., Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 127.

202 Vgl. nur BAG, 23.4.2024 – 5 AZR 212/23, AP Nr. 71 zu § 611 BGB Arbeitszeit, Rn. 27 m.w.N.

203 MAGS NRW (Hrsg.), „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“, 3, 8, 12 ff.

204 Im Ergebnis auch Sommer/Karb/Bröker et al., Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 118.

205 So jedenfalls DGB Schleswig-Holstein Nordwest, Brief Susanne Uhl, 29.1.2020, 4.

mehr zulässig. Bislang wurden keine systematischen Missbrauchsstrategien berichtet.

### (5) Unterbringungsbedingungen

Ausländische Beschäftigte im Kernbereich der Fleischwirtschaft werden in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, die entweder unmittelbar oder mittelbar vom Arbeitgeber durch beauftragte dritte Akteure bereitgestellt werden.<sup>206</sup>

Neben verheerenden Arbeitsbedingungen fielen in der Vergangenheit auch prekäre Unterkunftsbedingungen von Werkvertragsarbeitnehmern auf. Diese lebten in Unterkünften mit mangelhaften Sanitäreanlagen, Koch- und Waschmöglichkeiten.<sup>207</sup> Die Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen hat bspw. bei einer Überprüfung von 650 Unterkünften von Arbeitnehmern bei Subunternehmen in der Fleischindustrie mit mehr als 5.300 Personen knapp 1.900 Beanstandungen vermerkt: In den zumeist überbelegten Unterkünften wurden erhebliche hygienische Mängel (fehlende Desinfektionsmittel, fehlende Reinigungspläne) festgestellt. Außerdem wurden vermehrt Schimmelpilzbefall, Einsturzgefahr, undichte Dächer, unzureichende Sanitäreinrichtungen, Ungezieferbefall und Brandschutzmängel in den Unterkünften angemerkt.<sup>208</sup> Neben den Unterbringungsbedingungen sind auch überhöhte Mietpreise problematisch. So zahlten Arbeitnehmer von Subunternehmern bspw. in Schleswig-Holstein für ein Bett in einem überbelegten Zimmer 300 Euro im Monat.<sup>209</sup> Die Kontrolle der Unterkünfte wurde durch die Subunternehmer teilweise verhindert, indem diese privatrechtlich mit den Arbeitnehmern Mietverträge schlossen, wodurch das Arbeitsstättenrecht nach damaliger Rechtslage nicht anwendbar war.<sup>210</sup>

Hinzu kommt, dass die Kontrollbehörden Schwierigkeiten hatten, die verantwortlichen Betreiber von Gemeinschaftsunterkünften außerhalb der Betriebsstätte oder gar die Adressen der Gemeinschaftsunterkünfte oder Angaben zu den dort untergebrachten Personen und der Dauer der Unterbringung zu ermitteln.<sup>211</sup>

---

206 Vgl. BR-Drs. 426/20, 21.

207 BT-Drs. 19/20872, 1.

208 BR-Drs. 426/20, 3.

209 DGB Schleswig-Holstein Nordwest, Brief *Susanne Uhl*, 29.1.2020, 7.

210 Land Brandenburg, MSGIV in: Land Brandenburg, MSGIV (Hrsg.), Arbeitsschutz Jahresbericht 2020, 9, 13; vgl. auch DGB Schleswig-Holstein Nordwest, Brief *Susanne Uhl*, 29.1.2020, 6.

211 BR-Drs. 427/20, 22.

Der Gesetzgeber hat auf diese Zustände insbesondere dadurch reagiert, dass er auf Grundlage von § 18 Abs. 2 Nr. 3a ArbSchG die Arbeitsstättenverordnung im Arbeitsschutzkontrollgesetz geändert hat. So ordnet § 1 Abs. 3 der ArbStättV an, dass für Gemeinschaftsunterkünfte außerhalb des Betriebsgeländes die Verpflichtungen aus § 3 ArbStättV zur Einbeziehung in die Gefährdungsbeurteilung (Nr. 1) sowie die allgemeine Anforderung aus § 3a Abs. 1 S. 1 ArbStättV (Nr. 2) und die Nr. 4.4 des Anhangs (Nr. 3) gelten.

Die Arbeitsstättenverordnung erweitert den Arbeitsstättenbegriff in ihrem § 2 Abs. 8 auf Unterkünfte innerhalb und außerhalb des Betriebs, die den Beschäftigten vom Arbeitgeber oder auf dessen Veranlassung durch Dritte entgeltlich oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden (Nr. 1) und von mehreren Beschäftigten und insgesamt von mindestens vier Personen gemeinschaftlich genutzt werden (Nr. 2). Der neu eingefügte Anhang 4.4 der ArbStättV verlangt, dass die Belegung der Unterkünfte dokumentiert wird. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4b ArbStättV sind Verstöße bußgeldbewehrt.

Nach ersten Berichten haben sich die Wohnverhältnisse nach der vorgenannten Gesetzesnovelle teilweise verbessert. Während einige Unternehmen die Wohnungen von den Subunternehmen übernommen und renoviert haben sowie den Beschäftigten zu einem fairen Preis direkt vermieten, gibt es auch Berichte darüber, dass die Wohnungen weiterhin den ehemaligen Subunternehmen gehören und von diesen vermietet und verwaltet werden.<sup>212</sup> Laut eines Vertreters der Gewerkschaft NGG sei es für die Gewerkschaften allerdings schwierig, „in die Unterkünfte der Rumänen und Bulgaren zu kommen, weil immer jemand da ist, der aufpasst“.<sup>213</sup>

## (6) Kollektive Interessenswahrnehmung

### i) Betriebliche Mitbestimmung

Zu der Zahl der Betriebsräte in der Fleischwirtschaft sowie zu denjenigen in ehemaligen Subunternehmen in der Fleischwirtschaft gibt es keine präzisen Informationen.<sup>214</sup> Es besteht jedoch die belastbare Vermutung, dass in den ehemaligen in der Fleischwirtschaft tätigen Subunternehmen keine bzw. kaum Betriebsräte existierten.<sup>215</sup> Auch gibt es Aussagen aus der NGG aus dem Jahr

---

212 Ausführlich dazu *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.3.

213 So *Thomas Bernhard* in: *Herrmann*, Frankfurter Rundschau, 4.3.2024.

214 Vgl. BT-Drs. 18/12726, 6; BT-Drs. 19/6323, 4.

215 Vgl. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 139. Die Verfasser der vorgenannten Evaluation berichten, dass während der Evaluation kein Subunternehmen mit einem Betriebsrat festgestellt werden konnte, die Existenz aber nicht ausgeschlossen werden könne, vgl. ebd., Fn. 402.

2020, dass manche der in den Betrieben der Fleischwirtschaft existierenden Betriebsräte unternehmensnah ausgerichtet gewesen seien.<sup>216</sup>

Durch das Direktanstellungsgebot wurde die Grundlage für die betriebliche Integration und Mitbestimmung der ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer in die teilweise bereits bestehenden Betriebsratsstrukturen in den Stammunternehmen geschaffen. Der Betriebsrat hat nun ein Vertretungsmandat für die ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten, welches zuvor nicht bestanden hat (§ 80 Abs. 1 i.V.m. § 5 Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG). Außerdem kann er nun vollumfänglich Zugriff auf die arbeitsvertraglichen Details der ehemaligen Werkvertragsbeschäftigten nehmen und die Einhaltung von geltendem Arbeits- und Arbeitsschutzrecht kontrollieren. Anzunehmen ist, dass dies positiven Einfluss auf die Beschäftigungsbedingungen hat. Außerdem haben sich durch die Übernahme der ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer und die damit einhergehende Vergrößerung der Betriebe die personellen Ressourcen der Betriebsräte in den Unternehmen der Fleischwirtschaft vergrößert (§ 9 BetrVG). Auch dies stärkt die Handlungsfähigkeit der Betriebsräte. Die von den Verfassern der Evaluation nach § 8 GSA-Fleisch befragten Gewerkschaften und Betriebsräte berichten allerdings, dass nur eine Minderheit der ehemaligen Drittbeschäftigten das aktive und passive Wahlrecht bei der Betriebsratswahl 2022 genutzt habe. Ursächlich seien insbesondere fehlende Rechts- und deutsche Sprachkenntnisse sowie Abhängigkeiten zu ehemaligen Subunternehmern (s. dazu unter B. I. 4. d) (3) ii)).<sup>217</sup> Innerhalb der Betriebsräte wurde dieses Problem teilweise erkannt und Eigeninitiative ergriffen: So wird berichtet, dass einige Betriebsräte sogar Sprachkurse besuchten, um besser mit ost- und mitteleuropäischen Beschäftigten zu kommunizieren und sie über ihre Rechte aufzuklären sowie deren Interessen besser vertreten zu können. Auch werden Deutschkurse für die Beschäftigten angeboten.<sup>218</sup>

## ii) Gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Der überwiegende Einsatz von Fremdpersonal hat dazu geführt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Fleischwirtschaft im Vergleich zu früher erheblich zurückgegangen ist, was sich in einer sehr geringen Tarifbindung niedergeschlagen hat. In der gesamten Branche sind nach Schätzungen der NGG vor Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes nur 10 Prozent aller Beschäftigten Gewerkschaftsmitglied gewesen.<sup>219</sup> Der Anteil der ehemaligen Werkvertragsarbeitnehmer an den Gewerkschaftsmitgliedern in dieser

216 *Whittall/Trinczek* in: Campanella/Dazzi (Hrsg.), *Meat-up Fire*, 103, 119, die sich auf Berichte der NGG beziehen.

217 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 138, 140.

218 *Erol/Schulten*, *Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?*, unter 5.2.

219 Vgl. *Erol/Schulten*, *Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie*, 14.

Branche dürfte sehr viel geringer gewesen sein. Die Gewerkschaften standen vor der Einführung des Direktanstellungsgebots vor der Herausforderung, das überwiegend ausländische Fremdpersonal zu organisieren. So fiel es ihnen oft schwer, überhaupt Zugang zu den Subunternehmen zu bekommen, die oftmals (unter Missachtung von Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz, GG) nicht kooperationsbereit waren. Dies erschwerte die Organisation und die Aufklärung der Beschäftigten über die Funktion von Gewerkschaften in Deutschland, aber auch von Betriebsräten und über das Recht, einen solchen zu gründen.<sup>220</sup> Hinzu kamen sprachliche Barrieren und vor allem die hohe Fluktuation zwischen den osteuropäischen Beschäftigten,<sup>221</sup> was sich auch heute noch negativ auswirkt.

Durch die klare Zuordnung von Beschäftigten zu ihrem Arbeitgeber, die durch das Direktanstellungsgebot geschaffen wurde, haben die Gewerkschaften nunmehr überhaupt die Möglichkeit, effektiv auf die Beschäftigten zuzugehen und die Grundlagen für den Aufbau betrieblicher Vertretungsstrukturen aufzubauen.<sup>222</sup> Zwar verzeichnet die NGG immer noch Rückgänge in den Mitgliederzahlen: Die Zahl der Mitglieder sank im Jahr 2021 auf 198.098 und damit um rund 5.000 Mitglieder im Vergleich zum Jahr 2020, in dem noch 194.145 in der NGG organisiert waren.<sup>223</sup> Das entspricht jedoch einem branchenübergreifenden Trend aller Gewerkschaften in den letzten Jahren. Außerdem sind die Mitgliederzahlen im Bereich der Fleischwirtschaft nach Angaben der NGG deutlich gestiegen, insbesondere auch der Anteil der rumänischen Mitglieder und der des ehemaligen Fremdpersonals.<sup>224</sup>

### iii) Tarifstrukturen

Die Tariflandschaft in der Fleischwirtschaft ist fragmentiert.<sup>225</sup> Noch zu Beginn der 1990er Jahre waren die meisten Unternehmen in der Fleischwirtschaft tarifgebunden und es existierte ein flächendeckendes Netz an regionalen Branchentarifverträgen.<sup>226</sup> Im Zuge der zunehmenden Beschäftigung von Subunternehmen und dem dazugehörigen Fremdpersonal liefen in den 1990er Jahren fast alle Branchentarifverträge aus und wurden nicht mehr verlängert. Die Tarifbindung ging immer stärker zurück und nur noch einige wenige Haustarifverträge blieben bestehen, die nur für die Stammbeschäftigten, nicht aber für das Fremd-

---

220 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 18 f.

221 *Erol*, Gestaltung durch Recht, 47.

222 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 18 f.

223 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 140.

224 Diese Angaben machte die NGG in den Interviews mit den Verfassern der Evaluation gemäß § 8 GSA Fleisch: *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 140.

225 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 12.

226 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 12; *Erol*, Gestaltung durch Recht, 19.

personal galten.<sup>227</sup> Immer mehr Unternehmen der Fleischwirtschaft traten aus den Arbeitgeberverbänden aus, wodurch der Einfluss der regionalen Verbände schwand. Die Verbandsstruktur ist auf der Arbeitgeberseite heute schwach ausgebildet und es gibt gegenwärtig keinen einheitlichen Arbeitgeberverband in dieser Branche.<sup>228</sup> Die zuständige Gewerkschaft NGG hat somit in einigen Regionen keinen Verhandlungspartner für Flächentarifverträge.<sup>229</sup>

Vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes herrschte in der Fleischwirtschaft eine Kombination spezifischer Gegebenheiten: Ein sehr hoher Anteil an Drittbeschäftigung im Kernbereich der Produktion, der sehr hohe Anteil ausländischer Beschäftigter in diesem Bereich, das Nichtvorhandensein eines einheitlichen Verbandes auf Arbeitgeberseite und die systematische Behinderung von Organisationsbemühungen durch die Gewerkschaft erschwerten das Zustandekommen einer flächendeckenden Tarifbindung in dieser Branche strukturell – und damit auch die Wahrnehmung des Gewährleistungsgehalts von Art. 9 Abs. 3 GG. Auch dies hatte freilich Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in der Branche.<sup>230</sup> Das Arbeitsschutzkontrollgesetz mit dem Direktanstellungsgebot wirkt dem entgegen. Die NGG hat nach dessen Einführung mit Vion und Westfleisch, die zu den größten Unternehmen der Fleischwirtschaft gehören, Haustarifverträge abgeschlossen. In diesen wurden die Interessen des ehemaligen Fremdpersonals besonders berücksichtigt, indem bspw. die unteren Lohngruppen angehoben wurden.<sup>231</sup> In der Tarifrunde 2023 stiegen bei Westfleisch die Entgelte um 11 Prozent und bei Vion um 13,5 Prozent bei 15 Monaten Laufzeit. Die Einstellung des ehemaligen Fremdpersonals hat dazu geführt, dass dieses unter bestehende Tarifverträge in tarifgebundenen Unternehmen fällt.<sup>232</sup>

Der Marktführer Tönnies ist bislang nicht tarifgebunden.<sup>233</sup> Die seit März 2022 geführten Verhandlungen<sup>234</sup> über einen Manteltarifvertrag zwischen NGG und den Arbeitgeberverbänden sind vorerst gescheitert.<sup>235</sup> Außerdem wurde 2021 ein Mindestlohnvertrag mit der Laufzeit 1. Januar 2022 bis 30. No-

---

227 Vgl. zur Entwicklung der Tariflandschaft kurz vor der Wiedervereinigung bis in die Gegenwart ausführlich: *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 18 ff.; vgl. auch *Schulten/Specht*, APuZ, 17.12.2021; *Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 12.

228 *Specht/Schulten*, WSI-Blog, 14.6.2021.

229 Vgl. *Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf*, Kontrolle von Mindestlöhnen, 192.

230 *Erol/Schulten*, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie, 16.

231 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 142.

232 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 142.

233 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 8.2; *Erol*, Gestaltung durch Recht, 35.

234 *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 143.

235 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 8.3.

vember 2024 geschlossen, der für allgemeinverbindlich<sup>236</sup> erklärt wurde. Laut NGG wurde der Abschluss gerade durch die Novelle des GSA Fleisch ermöglicht.<sup>237</sup> Denn das Arbeitsschutzkontrollgesetz habe nach langer Zeit erstmals wieder flächentarifvertragliche Strukturen und Tendenzen der Bildung eines arbeitgeberverbandlichen Zusammenschlusses entstehen lassen.<sup>238</sup> Der Branchenmindestlohn dieses Tarifvertrags lag jedoch mit 12,30 Euro pro Stunde seit dem 1. Dezember 2023 unter dem gesetzlichen Mindestlohn von 12,41 Euro<sup>239</sup>, weshalb er von diesem überlagert worden ist. Da aktuell kein Branchenmindestlohn in Kraft ist, gilt derzeit ohnehin der gesetzliche Mindestlohn von 12,82 Euro pro Stunde auch in der Fleischwirtschaft.

## 5. Resümee zur Situation im Kernbereich der fleischwirtschaftlichen Produktion

- In der Fleischwirtschaft erfolgte in den vergangenen Jahrzehnten ein Strukturwandel ausgehend von kleinen Handwerksbetrieben hin zur Massenproduktion in wenigen marktführenden und international agierenden Betrieben. Während sich die Marktmacht dieser Betriebe unter Rückgriff auf kostengünstiges, ausländisches Fremdpersonal immer weiter ausbaute, ist es für kleine Betriebe schwer wettbewerbsfähig zu bleiben. Hinzu kommt, dass durch die Marktmacht der großen Lebensmittelkonzerne ein erheblicher Preis- und Wettbewerbsdruck ausgeübt wird.
- Zwischen den von den Unternehmen der Fleischwirtschaft beauftragten Subunternehmern entstand ein harter Unterbietungswettbewerb, der letztlich zu prekären Beschäftigungsbedingungen – allen voran Mindestlohnunterschreitungen und Verstößen gegen Vorschriften zu Arbeits- und Ruhezeiten – führte.
- Aufgrund des Einsatzes von Leiharbeitnehmern, Werkvertragsbeschäftigten aus verschiedenen Subunternehmen und Stammbeschäftigten an derselben Tätigkeitsstätte entstand ein undurchschaubares Nebeneinander von Tätigkeitsformen. Die rechtlich verantwortlichen Arbeitgeber konnten nicht ausfindig gemacht werden und wurden teilweise bewusst verschleiert. Mitunter wusste das Fremdpersonal selbst nicht, wer rechtlich der zuständige Arbeitgeber war.
- Die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung war so für die betroffenen Beschäftigten wie auch für die Kontrollbehörden schwierig bis praktisch unmöglich.

---

236 Zweite Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft (Zweite Fleischwirtschaftsarbeitsbedingungenverordnung – 2. FleischWArbbV) v. 21.12.2021, BAnz AT 30.12.2021 V1.

237 Vgl. *Sommer/Karb/Bröker et al.*, Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 143.

238 *Garloff/Nielebock*, AuR 2023, 75.

239 Vierte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns (Vierte Mindestlohnanpassungsverordnung – MiLoV4), BGBl. 2023 I Nr. 321.

- Außerdem erschwerten neben fehlenden deutschen Sprach- sowie Rechtskenntnissen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen dem ausländischen Fremdpersonal und seinen Arbeitgebern, die über das übliche Maß in einem Arbeitsverhältnis hinausgehen, die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung. So ist es heute noch üblich, dass Miet- und Arbeitsverträge von ausländischen Beschäftigten in der Fleischwirtschaft miteinander verknüpft sind.
- Ferner existierten in den Subunternehmen in der Regel keine Betriebsräte, welche die Einhaltung von Arbeits- und Gesundheitsschutz kontrollieren und die Beschäftigten über deren Rechte aufklären konnten.
- Der überwiegende Einsatz von Fremdpersonal führte dazu, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Fleischwirtschaft erheblich zurückgegangen ist, was sich in der geringen Tarifbindung und einer fragmentierten Tarifstruktur niedergeschlagen hat.
- Das Arbeitsschutzkontrollgesetz und die darin enthaltenen gesetzlichen Maßnahmen konnten die prekären Beschäftigungs- und Unterbringungsbedingungen in der Fleischwirtschaft nicht gänzlich beseitigen. Das bedeutet aber nicht, dass das Gesetz seine Zweckrichtung verfehlt hätte. Im Gegenteil: Durch das Direktanstellungsgebot wurden klare rechtliche Verantwortlichkeiten geschaffen, welche die Grundlage für eine effektive Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung sowie für effektive Kontrollen der zuständigen Behörden sind. Ferner wird durch die Direktanstellung des ehemaligen Fremdpersonals und durch das damit einhergehende aktive und passive Wahlrecht zum Betriebsrat die betriebliche Interessensvertretung und Mitbestimmung ermöglicht. Das ehemalige Fremdpersonal wurde mit Übernahme als Stammpersonal in schon bestehende Betriebsratsstrukturen integriert, wodurch Mitbestimmungsstrukturen überhaupt erst realisiert werden konnten. Unter anderem durch betriebliche Mitbestimmung wird der Aufbau von tarifvertraglichen Strukturen ermöglicht, die wesentlich dazu beitragen, dass sich Arbeits- und Gesundheitsbedingungen verbessern. Zwar sind die Tarifstrukturen weiterhin fragmentiert, jedoch hat das Direktanstellungsgebot eine wichtige Grundlage dafür gelegt, dass in einigen großen Fleischunternehmen Haustarifverträge abgeschlossen wurden. Ferner wurde ein allgemeinverbindlicher Branchenmindestlohn abgeschlossen. Im Ergebnis zeigt sich also ein (Wieder-)Erwachen der Tariflandschaft in dieser Branche.

## II. Paketdienstleistungen

### 1. Einleitung – Novellierung des Postgesetzes

Im Juli 2024<sup>240</sup> wurde das Postgesetz (PostG) novelliert. Ziel war es, den Rechtsrahmen für Postdienstleistungen an die heutigen Herausforderungen anzupassen. Eine Rolle spielten vor allem der Wandel der Bedeutung des Briefes, die Digitalisierung sowie die Auswirkungen zunehmender Paketmengen und eines intensiven Wettbewerbs auf die Branche.<sup>241</sup> Neben der Marktregulierung im engeren Sinn waren auch die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten der Branche ein wichtiges Regelungsziel. Denn wie bereits in Kapitel A. I. erwähnt, hat die Diskussion um die prekären Arbeits- und Unterbringungsbedingungen in der Fleischwirtschaft den Fokus auch auf die Verhältnisse in der Paketzustellung auf der sogenannten „letzten Meile“ gelenkt. Im Zuge der Novellierung wurden daher auch arbeitsschutzrechtliche Maßnahmen im PostG verankert: Wesentliche Änderungen für den hier interessierenden Bereich sind u. a. ein digitales Marktzugangsverfahren, das eine Registrierungspflicht bei der Bundesnetzagentur umfasst (§ 4 ff. PostG). Bislang mussten Paketdienstleister gemäß § 36 PostG lediglich die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs anzeigen. Eine Lizenzpflicht war gemäß § 5 PostG a.F. nur für Briefdienstleistungen, nicht aber für Paketdienstleistungen vorgesehen und ist nun komplett entfallen. Außerdem müssen Paketdienstleister ihre Subunternehmer regelmäßig nach festgelegten Kriterien überprüfen (§ 9 PostG). Ferner sieht das Gesetz Arbeitsschutzmaßnahmen vor: Schwere Pakete über 10 kg bzw. über 20 kg müssen gekennzeichnet werden (§ 73 Abs. 1 PostG) und Pakete über 20 kg müssen von zwei Personen zugestellt werden, es sei denn, einer einzelnen Person steht ein für die Zustellung geeignetes technisches Hilfsmittel zur Verfügung (§ 73 Abs. 1 PostG). Schließlich sind bei der Prüfung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens sowie bei der Prüfung von für die Postdienstleistung geforderten und vereinbarten Entgelten ausdrücklich auch die Kosten für die Einhaltung der Arbeitsbedingungen im Postsektor zu berücksichtigen (§§ 39 Abs. 2 Nr. 1, 44 Abs. 4 Nr. 1 PostG).

Ein Direktanstellungsgebot zumindest für die Paketzustellung auf der „letzten Meile“ analog zu einem solchen in der Fleischwirtschaft gemäß § 6a GSA Fleisch, wie vom Bundesrat im Mai 2023 gefordert<sup>242</sup> und im April 2024 noch-

---

240 Gesetz zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG) v. 18.7.2024, BGBl. 2024 I Nr. 236.

241 BT-Drs. 20/10283, 1, und ebd., 1 ff. ausführlich zur Novellierung des PostG.

242 BR-Drs. 117/23, 3.

mals bekräftigt<sup>243</sup>, wurde im Rahmen der Novellierung des PostG nicht aufgenommen. Hintergrund für die Zurückhaltung auf politischer Ebene dürfte auch die juristische Debatte um eine solche Regelung gewesen sein, die Gegenstand dieser Studie ist und in Kapitel D. und E. diskutiert werden wird.<sup>244</sup> Der folgende Abschnitt wurde – wie bereits erwähnt – in Teilen aufgrund der Aktualität der Diskussionen um die Novelle des PostG bereits im September 2023 vorabveröffentlicht.<sup>245</sup> Für die zugrunde liegende Untersuchung wurde er jedoch aktualisiert.

## 2. Definition und Entwicklung der Paketzustellung

### a) Branchendefinition und Untersuchungsgegenstand

Die Paketzustellung bildet einen Teil der KEP-Dienste. Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) gehört die KEP-Branche zum Wirtschaftsschnitt Verkehr und Lagerei und umfasst die „Abholung, Sortierung, Beförderung und Zustellung (national oder international) von Briefpost, Päckchen und Paketen durch Unternehmen. Die Beförderung kann auf verschiedene Art und sowohl mit eigenen Fahrzeugen als auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgen.“<sup>246</sup> Als „Zustelldienste“ gelten dort „u. a. lokale Liefer- und Botendienste“. Kurierdienste bezeichnen den Direktversand von adressierten Sendungen vom Sender zum Empfänger. Expressdienstleistungen und Paketdienstleistungen sind nicht trennscharf voneinander abgrenzbar,<sup>247</sup> da sie den Paketversand über das Partnernetzwerk eines Paketdienstleisters betreffen. Während Expressdienstleistungen die garantierte Beförderungszeit fokussieren, steht bei den übrigen Paketdienstleistungen die standardisierte Beförderung der Pakete mit Gewichtsgrenzen etwa bei 25 oder 32 kg im Vordergrund.<sup>248</sup>

Reguliert werden Postdienstleistungen im PostG. Als Postdienstleistung ist auch die gewerbsmäßige Beförderung von adressierten Paketen bis 31,5 kg bezeichnet (§ 3 Nr. 4 und Nr. 14, Nr. 15 lit. b PostG).<sup>249</sup> Laut der Gesetzesbegründung zum PostG a.F. beschränkt sich die „Beförderung“ nicht auf den reinen

243 BR-Drs. 677/23, 1 ff.

244 Ablehnend zu einer Vereinbarkeit mit dem Verfassungs- und Unionsrecht etwa *Greiner*, Direktanstellungsgebot; *Rieble/Pingel/Vetter*, ZfA 2024, 372 ff.; a.A. aber etwa *Kärcher/Walser*, Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung.

245 *Kärcher/Walser*, Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung.

246 Statistisches Bundesamt, Einordnung der Post-, Kurier- und Expressdienste in die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008).

247 Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post, BT-Drs. 20/1622, 2021, 40.

248 Für eine Übersicht: BPEX, KEP-Studie 2022, 9.

249 Dies galt im Grundsatz auch schon unter der alten Rechtslage, wo noch der Begriff des „Postwesens“ Verwendung fand, vgl. BT-Drs. 13/7774, 19.

Transportvorgang zum Kunden,<sup>250</sup> sondern umfasst die gesamte Wertschöpfungskette vom Absender bis zum Empfänger.<sup>251</sup> Die Anbieter dieser Postdienstleistung müssen in das von der Bundesnetzagentur digital geführte Anbieterverzeichnis eingetragen werden (§ 4 PostG n.F.).

Der Weg der Pakete von den Versendern führt über Logistikzentren der gewählten Paketdienstleistungsunternehmen zu Sortier- und Verteilzentren, darauffolgend in Depots und von diesen aus zu den Empfängern. Die Beförderung der Pakete durch Paketzusteller vom Depot zum Empfänger wird „letzte Meile“ genannt.<sup>252</sup> Die Depots werden nicht nur von den Paketdienstleistern selbst betrieben. Vielmehr kommt es in der Praxis oft vor, dass sie von Generalunternehmern betrieben werden, die zur Paketzustellung auf Subunternehmer zurückgreifen. Diese Subunternehmer können weitere Subunternehmer dazwischenschalten.<sup>253</sup> So entstehen Subunternehmerketten, welche sehr unübersichtlich sein können.

Beispielsweise wird hinsichtlich der Arbeitsabläufe bei Amazon in einem Bericht der Bundesnetzagentur von 2021<sup>254</sup> ausgeführt, dass dort die Zustellung der Pakete zu den Kunden ausschließlich durch kleine und mittelgroße Subunternehmen erfolge.<sup>255</sup> Die Zusteller der Pakete kümmerten sich nicht um die Sortierung und Verteilung der Pakete. Dies bewerkstelligte die Amazon Transport GmbH in vorgelagerten Schritten. Die Subunternehmen nahmen die Pakete ab dem Verteilzentrum von der Amazon Transport GmbH entgegen, welche die Pakete dort schon nach Zustellbezirken verteilten und in einem vorgelagerten Prozess in Sortierzentren sortiert hätten. Dabei würden die Pakete in den Sortierzentren der Amazon Transport GmbH von der Amazon Logistics GmbH zugeliefert, nachdem in den großen Logistikzentren die Waren angenommen, eingelagert, kommissioniert und verpackt worden seien.<sup>256</sup>

An dieser Stelle kann im Vorgriff schon festgehalten werden, dass die Branche durch ein erhebliches Wachstum gekennzeichnet ist, was allerdings nicht zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Paketzusteller auf der „letzten Meile“ geführt hat. Um dies zu verstehen, muss man sich vergegenwärtigen,

---

250 So auch Erbs/Kohlhaas-Häberle, § 4 PostG Rn. 9.

251 BT-Drs. 13/7774, 20.

252 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 3.

253 Rinckhoff, NZA 2019, 1667, 1667.

254 Aufgrund häufiger Anpassungen der Abläufe und Strukturen in der Branche ist nicht auszuschließen, dass sich das Bild jetzt verändert darstellt. Aktuellere Informationen waren jedoch nicht auffindbar. Im Ergebnis kommt es aber nicht auf Details an, sondern nur auf eine grobe Schilderung des Prozesses.

255 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post, BT-Drs. 20/1622, 2021, 42.

256 Gärtner, Onlinehändler News, 2.11.2020.

dass dieser Bereich den Großteil der Kosten der Paketdienstleistung insgesamt ausmacht (ausführlich unten unter B. II. 3. a)).

Angesichts der großen Bedeutung dieses Teilbereichs der Paketdienstleistungen, sowohl für die Beschäftigten als auch für die Kosten der Dienstleistungserbringung, ist das der Tätigkeitsbereich, in dem die Problematik hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen am größten ist. Daher soll hier der Fokus der Untersuchung liegen: Unter „Paketzustellung“ wird somit im Folgenden die Zustellung von adressierten Paketen vom Depot zum Empfänger verstanden, also die Zustellung auf der „letzten Meile“. Auch Expressdienstleistungen fallen unter diesen Begriff. Ausgenommen von der Untersuchung sind dagegen Kurierdienste, obwohl auch sie adressierte Pakete i.S.d. PostG befördern. Der Grund dafür ist, dass die Beschäftigungsstruktur wie auch der Betriebsablauf nach Auskunft der für diese Studie interviewten Branchenexperten<sup>257</sup> von ver. di und dem staatlich finanzierten Beratungsnetzwerk „Faire Mobilität“ (§ 23a AEntG) wesentlich andere sind als in der Paket- und Expressbranche. Im Fall der Kurierdienste werden die adressierten Pakete nämlich direkt ohne einen Umschlag in Verteil- und Sortierzentren vom Sender zum Empfänger befördert. Zur Beurteilung eines Direktanstellungsgebots auch in der Kurierbranche müssten die Beschäftigungsbedingungen in dieser Branche somit gesondert analysiert werden. Definitiv nicht erfasst von der Paketzustellung ist zudem die Beförderung von Postdienstleistungen i.S.d. § 3 Nr. 15 lit. a PostG, also von Briefsendungen, von Warensendungen i.S.d. § 3 Nr. 15 lit. c PostG sowie die Beförderung von Druckwerken i.S.d. § 3 Nr. 15 lit. d PostG.

## b) Branchenentwicklung

Der KEP-Markt, der vom boomenden nationalen und internationalen Onlinehandel profitiert,<sup>258</sup> ist einer der stärksten Wachstumsbereiche innerhalb der Gesamtbranche: Seit 2013 wächst die KEP-Branche 1,3-mal so schnell wie die deutsche Wirtschaft insgesamt.<sup>259</sup> Zwischen 2013 und 2023 hat sich das Sendungsvolumen in der KEP-Branche je Haushalt verdoppelt.<sup>260</sup> Im Jahr 2021 wurde ein neues Rekordhoch in Deutschland von 4,51 Mrd. Sendungen (plus 11,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr) erreicht – das entspricht 15 Mio. Sendungen am Tag.<sup>261</sup> Nachdem die Paketmengen im Jahr 2022 kurzzeitig durch negative Effekte wie den Ukraine-Krieg, gestiegene Lebenshaltungskosten und

257 Interviews d. Verf. mit ver.di v. 24.3.2023, 20.4.2023 und 6.4.2023; Interview mit „Faire Mobilität“ v. 14.4.2023.

258 Vgl. BPEX, KEP-Studie 2024, 8 (dort heißt es „explodierenden Online-Handel“), 36, 44 f.

259 BPEX, KEP-Studie 2024, 36, s. dort auch die Abb. 20 zur Entwicklung der KEP-Indizes „Haushalte“ und „Unternehmen“ zwischen 2013 und 2023, die aus einer Marktanalyse von KE-Consult stammt.

260 BPEX, KEP-Studie 2024, 36; vgl. auch Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023, 1.

261 BPEX, KEP-Studie 2022, 6.

den sukzessiven Wegfall von pandemiebedingten Beschränkungen im Vergleich zum Vorjahr rückläufig waren,<sup>262</sup> sind sie im Jahr 2023 auf 4,18 Mrd. Sendungen pro Jahr gewachsen.<sup>263</sup> Auch in den kommenden Jahren ist weiterhin von einem starken Wachstum des Sendungsvolumens auszugehen. So prognostiziert der Bundesverband Paket- & Expresslogistik (kurz BPEX, ehemals BIEK), in dem mehrere der international tätigen Paketdienstleister organisiert sind,<sup>264</sup> bei einem durchschnittlichen Wachstum von 2,3 Prozent bis zum Jahr 2028 ein Sendungsvolumen von 4,7 Mrd.<sup>265</sup> Im Jahr 2023 entfielen von den rund 4,18 Mrd. Sendungen 3,6 Mrd. und damit rund 86 Prozent des Sendungsaufkommens des KEP-Bereichs auf die Paketbranche.<sup>266</sup>

Mit dem steigenden Sendungsvolumen geht auch ein Wachstum des Personalbestands einher. Insgesamt waren im Juni 2022 bundesweit knapp 360.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im KEP-Bereich tätig.<sup>267</sup> Das Beschäftigungswachstum ist dabei erheblich und betrug zwischen den Jahren 2013 und 2023 – trotz eines Beschäftigungsrückgangs im Jahr 2022 –<sup>268</sup> im Schnitt 2,8 Prozent pro Jahr.<sup>269</sup> Während der Hochphase der Pandemie zwischen 2020 und 2021 betrug der Beschäftigungszuwachs rund 4 Prozent.<sup>270</sup>

Auch der Gesamtumsatz erreichte mit 26,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 (plus 14,3 Prozent im Vergleich zum Jahr 2020 mit 23,5 Mrd. Euro) einen Rekordstand.<sup>271</sup> Nach einem Rückgang auf 26 Mrd. Euro im Jahr 2022 – also im Nachgang der Pandemie – ist der Umsatz 2023 wieder auf 26,5 Mrd. Euro gestiegen.<sup>272</sup> Laut Angaben des deutschen Statistischen Bundesamtes hatte sich der Umsatz schon zwischen 2000 und 2018 mehr als verdoppelt.<sup>273</sup>

Beherrscht wird der deutsche Markt von den großen international tätigen Paketdienstleistungsunternehmen: Deutsche Post/DHL, Hermes, UPS, DPD und GLS, in geringerem Maß auch FedEx.<sup>274</sup> Auf sie entfallen ca. 80 Prozent des Ge-

---

262 Vgl. BPEX, KEP-Studie 2023, 6, 11; Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2022, 38.

263 BPEX, KEP-Studie 2024, 8, 11.

264 DPD, GLS, GO!, Hermes, Night Star Express, nox, UPS, vgl. BPEX, Mitglieder.

265 BPEX, KEP-Studie 2024, 13 f.

266 Vgl. BPEX, KEP-Studie 2024, 44.

267 BR-Drs. 117/23, 2.

268 BPEX, KEP-Studie 2023, 38.

269 BPEX, KEP-Studie 2024, 32, wo die Branche allerdings enger gefasst ist und von einer Gesamtbeschäftigung von 260.500 Personen im Jahr 2023 ausgegangen wird. Die Zahlen stammen aus einer Marktanalyse von KE-Consult.

270 BPEX, KEP-Studie 2022, 28 f., wo die Branche allerdings enger gefasst ist und von einer Gesamtbeschäftigung von 266.000 Personen im Jahr 2021 ausgegangen wird.

271 BPEX, KEP-Studie 2022, 7.

272 BPEX, KEP-Studie 2024, 16.

273 BT-Drs. 19/14417, 2.

274 Weitere Infos zu den größten Paketdienstleistern zusammengefasst bei: *Arps/Tügel*, Ausgeliefert, 26 ff.

samtumsatzes der Branche.<sup>275</sup> Hinzu kommt mittlerweile noch Amazon mit seinem seit dem Jahr 2015 aufgebauten eigenen Zustellnetzwerk.<sup>276</sup> Im Jahr 2020 sollen zwischen 5 und 15 Prozent der Pakete in Deutschland durch Amazon bzw. durch das dazugehörige Zustellnetzwerk zugestellt worden sein.<sup>277</sup> Die übrigen kleinen und umsatzschwachen Paketdienstleister haben laut Angaben der Bundesnetzagentur mit Stand November 2020 weniger als 2 Prozent Marktanteil.<sup>278</sup>

Konkrete Zahlen zu den in der Zustellung tätigen Unternehmen lagen für die Studie nicht vor. Betrachtet man die absolute Zahl der in der KEP-Branche tätigen Unternehmen, weist das Statistische Bundesamt für das Jahr 2019 insgesamt 15.629 KEP-Unternehmen aus, wobei der Anteil der Unternehmen mit nur 1 bis 9 tätigen Personen damals bei 79,6 Prozent lag,<sup>279</sup> sodass bspw. die zentralen kündigungsschutzrechtlichen Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) in diesen Betrieben nicht greifen, da hierfür eine Betriebsgröße von mehr als zehn Arbeitnehmern erforderlich ist (§ 1 Abs. 1 i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 2 Kündigungsschutzgesetz, KSchG). Im Schnitt haben diese Unternehmen lediglich zwei Beschäftigte.<sup>280</sup> Zu beachten ist allerdings, dass die Statistik nicht zwischen Paket- und sonstigen Postdienstleistungen unterscheidet. Eine Studie des BPEX schätzt die Zahl der in Transport und Zustellung eingeschalteten Vertragspartner oder Nachunternehmer im Jahr 2018 auf rund 4.000 Unternehmen (allerdings ausgehend von einer etwas kleineren Gesamtmenge).<sup>281</sup> Der BPEX geht davon aus, dass rund 86 Prozent der Unternehmen weniger als 20 Beschäftigte aufweisen, wovon rund die Hälfte (42 Prozent) weniger als 10 Personen beschäftigen.<sup>282</sup> Hinsichtlich der Methodik gibt die Studie für diesen Teil an, dass er auf einer „zusätzliche[n] Erhebung sowie Expertengespräche[n]“ basiere, „die im März und April 2023 durchgeführt worden sind“, sowie auf der „Auswertung vorliegender Veröffentlichungen, Pressemitteilungen, Studien

---

275 Schmierl et al., Digitale Logistik, 9.

276 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post, BT-Drs. 20/1622, 2021, 44; seinen Lieferdienst „Amazon-Flex“, über den Soloselbstständige über eine App Aufträge annehmen konnten, stellte Amazon im Juni 2022 nach einer Vereinbarung mit der DRV ein, nachdem das Unternehmen immer wieder mit der Frage der Scheinselbstständigkeit konfrontiert wurde – so ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 15.

277 Monopolkommission, 12. Sektorgutachten, BT-Drs. 20/1622, 2021, 3.

278 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post, BT-Drs. 20/1622, 2021, 42.

279 Sonderauswertung durch das Statistische Bundesamt, referiert bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 2.

280 Sonderauswertung durch das Statistische Bundesamt, referiert bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 2.

281 BPEX, KEP-Studie 2023, 44.

282 BPEX, KEP-Studie 2023, 44.

und der amtlichen Statistik“.<sup>283</sup> Insofern dürfte es sich bei den Zahlen um einen Näherungswert handeln.

Nach Auskunft des Bundesverbandes der Kurier-Express-Post-Dienste (BdKEP), der insbesondere mittelständische KEP-Unternehmen organisiert – und damit vor allem jene, die als Subunternehmen tätig sind –, lässt sich in den vergangenen Jahren bei den Subunternehmen eine Konzentrationsbewegung beobachten, weshalb insbesondere bei der Zustellung auf der „letzten Meile“ eine Zunahme der Betriebsgrößen zu verzeichnen sei.<sup>284</sup> Es bleibt dennoch das Bild einer zerklüfteten Branche mit vielen Klein- und Kleinstunternehmen.<sup>285</sup> Denn unabhängig davon, ob Betriebsverfassungsgesetz oder Kündigungsschutzgesetz Anwendung finden, werden offensichtlich in den Subunternehmen keine Betriebsräte gebildet.<sup>286</sup> Es liegt nahe, dass hierfür die Kleinteiligkeit der Branche und sonstige strukturelle Bedingungen in der Branche mitursächlich sind, die im Folgenden Abschnitt 3. genauer beschrieben werden.

### **3. Branchenstruktur, Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen in der Paketbranche**

#### **a) Die Auswirkungen des „Booms“ in der Branche auf die Arbeitsbedingungen**

Wie bereits angedeutet, herrscht in der Branche der Paketzustellung ein ausgeprägter Preiswettbewerb. Dieser wurde durch den Boom im Onlinehandel noch deutlich verstärkt, wo Versandkosten einschließlich der Rücksendekosten bei Widerruf einen wesentlichen Wettbewerbsfaktor darstellen. Ein wesentliches Kennzeichen der Branche ist der hohe Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten der Dienstleistungserbringung. Der Personalaufwand betrug 2019 – bezogen auf alle Postdienstleistungen zusammen – 14,4 Mrd. Euro bei einem Gesamtumsatz von 47,7 Mrd. Euro, also deutlich mehr als ein Viertel.<sup>287</sup> Reduziert auf die Paketzustellung dürften sich die Kosten für den Personalaufwand noch deutlich höher darstellen. Getrieben ist dies insbesondere durch die Paketzustellung auf der sogenannten „letzten Meile“, die bis zu drei Viertel der Kosten der Paketdienstleistung insgesamt ausmacht.<sup>288</sup> Gleichzeitig ist das Automatisierungspotenzial zumindest nach derzeitigem Stand gering.<sup>289</sup> Im Preiswettbewerb liegt damit hier für die Unternehmen ein wesentlicher

---

283 BPEX, KEP-Studie 2023, 48.

284 Interview mit *Andreas Schuman*, Vorsitzender des BdKEP am 26.10.2023.

285 *S. Kärcher/Walser*, Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung, 11 f.

286 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 3; Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023, 1.

287 Statistisches Bundesamt, Dienstleistungen 2019, 7.

288 Vgl. *Bienzeisler/Zanker*, Zustellarbeit 4.0, 26.

289 Vgl. *Bienzeisler/Zanker*, Zustellarbeit 4.0, 26.

Hebel, was die Gefahr eines Wettbewerbs über die Arbeitsbedingungen heraufbeschwört. Dies mag schon ein Erklärungsansatz dafür sein, weshalb sich trotz des Booms in der Branche die Arbeitsbedingungen in den vergangenen Jahren kaum verbessert und in Bezug auf die Löhne sogar real verschlechtert haben (dazu insbesondere unter B. II. 3. c) (1)).<sup>290</sup> Vor allem der Arbeitsdruck hat sich mit dem Wachstum erhöht, wodurch die körperliche Belastung<sup>291</sup> der Paketzusteller stark zugenommen hat. Hierauf wird unter B. II. 3. c) (4) noch im Detail einzugehen sein.

Die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsbelastung führen in der Branche zu einer erheblichen Fluktuation der Beschäftigten. In einer Befragung von Geschäftsführern im Jahr 2022 hat knapp die Hälfte der Befragten die Gewinnung von Arbeitskräften als zunehmendes Problem betrachtet.<sup>292</sup> Dies kann auch zu einem Wettbewerb um Arbeitskräfte führen. So hat etwa Hermes schon im Jahr 2018 berichtet, dass Deutsche Post/DHL und UPS mittels besserer Löhne Fahrer für die „letzte Meile“ abwerben.<sup>293</sup> Dass sich die hohe Fluktuation aber bislang nicht negativer auf die Arbeitsabläufe in der Paketzustellung auswirkt, liegt vor allem daran, dass die Strukturierung der Tätigkeit weitestgehend digitalisiert und standardisiert ist. Daher können ungelernete Arbeitskräfte schnell eigenständig zur Zustellung geschickt werden. Die Scanner und Routenplanungsprogramme sind in mehreren Sprachen bedienbar und erklären sich mittlerweile von selbst, sodass kein/kaum Anlernen durch erfahrene Beschäftigte notwendig ist.<sup>294</sup>

Der Anteil migrantischer Beschäftigter ist folgerichtig sehr hoch, wobei die konkrete Herkunft (EU-Mitgliedstaaten, Drittstaaten) von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ist.<sup>295</sup> Die Zusteller stammen häufig aus Drittstaaten wie der Türkei, Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, den arabischen Staaten, Sri Lanka, Ghana, Aserbaidschan, Indien und Mali. Mittlerweile sinkt der bisher recht hohe Anteil der Beschäftigten aus Osteuropa (Rumänien, Bulgarien, Polen, Tschechien, Griechenland) nach Einschätzung der Gewerkschaft ver.di etwas.<sup>296</sup> Ver.di geht auch davon aus, dass die Subunternehmen häufig familiär organisiert sind, sodass Väter, Mütter, Kinder, Cousins usw. die Paketzustel-

---

290 Vgl. BT-Drs. 19/13390, 1.

291 Vgl. Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 7.

292 Statista, Mitarbeiter:innenfluktuation.

293 *Macho*, Wirtschaftswoche, 30.11.2018.

294 Vgl. dazu *Zanker*, Branchenanalyse Logistik, 10 f., 57 f., mit weiteren Ausführungen zu den eingesetzten digitalen Techniken der Paketdienstleister, v.a. zur digitalen Prozesssteuerung und -kontrolle und deren Auswirkungen.

295 So die Auskunft von „Faire Mobilität“ ggü. d. Verf. im Interview v. 14.4.2023.

296 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 9.

lung gemeinsam bewältigen.<sup>297</sup> Die Anwerbung der Paketzusteller, die aus dem Ausland zum Arbeiten in der Paketbranche nach Deutschland kommen, erfolgt laut Auskunft von „Faire Mobilität“ im jeweiligen Heimatland auf verschiedenen Wegen:<sup>298</sup> Neben der Mund-zu-Mund-Propaganda spielen vor allem das Internet eine große Rolle für den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt. Über Jobplattformen, Kleinanzeigenportale (exemplarisch: kleinanzeigen.de oder markt.de) und auch Facebookgruppen – die vor allem in Mittel- und Osteuropa nach wie vor beliebt sind – werden Arbeitskräfte für den deutschen Paketzustellungsmarkt angeworben. Diese Personen würden dabei häufig mit falschen Versprechungen, insbesondere bezogen auf Gehaltssummen und Festanstellungen, aber auch damit gelockt, dass der Arbeitgeber sich in Deutschland um „Wohnung, Krankenversicherung und sonstigen ‚Papierkram‘“<sup>299</sup> kümmere. Die enttäuschten Erwartungen in Verbindung mit der hohen Arbeitslast sowie einhergehenden körperlichen und psychischen Belastungen führten häufig dazu, dass diese migrantischen Beschäftigten die Branche bereits nach kurzer Zeit komplett verlassen.

**b) Zweiteilung des Arbeitsmarktes:  
Stammpersonal vs. Fremdpersonal**

Der Arbeitsmarkt in der Paketbranche ist – in vielerlei Hinsicht durchaus vergleichbar mit der Fleischwirtschaft vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes – zweigeteilt: Ein Großteil der vorgenannten Paketdienstleister lagert die Paketzustellung an Subunternehmen aus, wobei sich ein sehr uneinheitliches Bild ergibt: Während Deutsche Post/DHL nahezu 100 Prozent eigene Zusteller beschäftigt, setzen UPS und FedEx ca. 40 Prozent Stammarbeitskräfte ein und lagern den überwiegenden Rest an Subunternehmer aus. DPD setzt für die Paketzustellung fast vollständig Subunternehmen ein, während Hermes, GLS und Amazon die Paketzustellung sogar vollständig an Subsubunternehmer mit überwiegend kleinbetrieblichem Charakter übertragen. Insgesamt ist fast jeder zweite Paketzusteller bei einem Subunternehmen beschäftigt.<sup>300</sup> Von den knapp 360.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand: Juni 2022)<sup>301</sup> in der gesamten KEP-Branche waren rund 270.000 Personen – und damit fast 80 Prozent – in Kleinbetrieben mit weniger als zehn Arbeitnehmern

---

297 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 9.

298 So die Auskunft von „Faire Mobilität“ ggü. d. Verf. im Interview v. 14.4.2023.

299 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 14.

300 Eigene Berechnung anhand von Unternehmensangaben bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 6.

301 Zur besseren Vergleichbarkeit der Zahlen verbleibt die Darstellung auf dem Stand von 2022. Im Übrigen haben sich die Werte zu März 2024 kaum verändert, vgl. BA, Beschäftigte und Entgelte nach ausgewählten Wirtschaftszweigen.

tätig (s. dazu bereits die Ausführungen unter 2. b)).<sup>302</sup> Ein wichtiger Grund für den verbreiteten Einsatz von Subunternehmen dürfte, wie bereits angedeutet, sein, dass an diese der Preis- und Wettbewerbsdruck des Marktes weitergegeben werden kann. Dadurch entsteht wiederum ein Unterbietungswettbewerb zwischen den Subunternehmen, der sich auf die Beschäftigungsbedingungen auswirkt (s. unten unter B. II. 3. c)).

Allerdings ist Outsourcing auch bei Deutsche Post/DHL keineswegs unbekannt. So arbeitete früher die Tochter DHL Express Germany ebenfalls ausschließlich mit Subunternehmern.<sup>303</sup> 2015 führte die Gründung von Regionalgesellschaften für die Paketzustellung zu einem Tarifkonflikt zwischen ver.di und der Deutschen Post AG, bei dem es jedoch nicht gelungen ist, sogenannte DHL Delivery GmbHs zu verhindern. Nach der Tarifrunde von 2019 sollten dann die Beschäftigten dieser GmbHs wieder zurück in die Deutsche Post AG integriert werden – betont wurde dabei ausdrücklich die „Attraktivität als Arbeitgeber“.<sup>304</sup> Allerdings scheint auch diese Einigung fragil zu sein. So stellte der Personalvorstand der Deutschen Post AG in einem Interview im Februar 2023 die Möglichkeit in Aussicht, dass unter Umständen bestimmte Betriebsstandorte nicht mehr selber weiterbetrieben werden sollten, sondern gegebenenfalls auch fremd vergeben werden können.<sup>305</sup> Aktuell scheint dies allerdings nicht umgesetzt zu werden.

Soloselbstständige Paketzusteller als Subunternehmer spielten dagegen in den vergangenen Jahren eine immer geringere Rolle. Sie werden auf ungefähr 2 Prozent beziffert.<sup>306</sup> Ein wichtiger Grund dafür dürfte in der strengen Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit bei der Abgrenzung von Scheinselbstständigkeit und Soloselbstständigkeit in diesem Segment liegen (vgl. dazu unten unter D. II. 2. b) (3) iii)). Diese erschwert nämlich den rechtssicheren Einsatz von Soloselbstständigen als Subunternehmer, womit erhebliche zivil-, sozial-, steuer- und strafrechtliche Risiken einhergehen.

Die Datenlage hinsichtlich des Einsatzes von Leiharbeitnehmern in der KEP-Branche ist dünn. Die Zahl der Leiharbeitnehmer im Bereich „Lagerwirtschaft, Post, Zustellung, Güterumschlag“ war 2024 mit 199.239 von insgesamt 724.769 Leiharbeitnehmern zwar relativ hoch,<sup>307</sup> diese Personen scheinen je-

---

302 BR-Drs. 117/23, 2 f.

303 ver.di, Pressemitteilung, 20.3.2013.

304 ver.di, Pressemitteilung, 20.3.2013.

305 *Kisling/Kranz*, Berliner Morgenpost, 18.2.2023.

306 Eigene Berechnung anhand von Unternehmensangaben bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 6.

307 BA, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe, Tabelle 1.2.1.

doch fast vollständig auf den Bereich der „Lagerwirtschaft“ zu entfallen, deren Zahl die zuständige Bundesagentur für Arbeit mit 196.208<sup>308</sup> angibt. Es ist daher davon auszugehen, dass Leiharbeit auf der „letzten Meile“ aktuell keine relevante Rolle spielt.<sup>309</sup> Einschränkend ist allerdings zu bemerken, dass der Stichtag für die genannten Zahlen der 30. Juni ist und somit außerhalb des Saisongeschäftes in der KEP-Branche liegt, das insbesondere im November und Dezember mit Umsatzsteigerungen von fast bis zu einem Fünftel<sup>310</sup> liegt. Zur Abfederung von Auftragspitzen wird in diesem Zeitraum – auch in der Zustellung auf der „letzten Meile“ – durchaus von einer verstärkten Nutzung der Leiharbeit ausgegangen.

Eine zweite Einschränkung ist dahingehend zu machen, dass nicht auszuschließen ist, dass die Problematik von „verdeckter Leiharbeit“, wie sie schon in Bezug auf die Fleischwirtschaft angesprochen wurde (oben unter I. 4. d) (3) i)), auch in der Paketzustellung in relevantem Maß auftritt. Denn die Vorgaben der auftraggebenden großen Paketdienstleister an die Subunternehmen sind häufig sehr eng und detailliert. Ein journalistischer Rechercheverbund hat bspw. in Bezug auf Amazon Vertragsunterlagen mit Subunternehmen aufgedeckt, aus denen „rigide Vorgaben“ bei gleichzeitig nur geringen Gewinnmargen hervorgehen.<sup>311</sup> Dadurch verbleibt oft nur ein kleiner Spielraum für selbstständige unternehmerische Entscheidungen. Wird ein solcher Fall aufgedeckt, treten die im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz genannten Sanktionen ein. Neben möglichen Bußgeldern im Rahmen des § 16 AÜG lägen diese vor allem im Entstehen von Arbeitsverhältnissen mit dem entleihenden Paketdienstleister, weil es mindestens an einem Überlassungsvertrag in Textform mangelt (vgl. § 10 Abs. 1 i.V.m. §§ 1 Abs. 1 S. 5, 12 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 1a AÜG).

### **c) Beschäftigungsbedingungen von Fremdpersonal in der Paketbranche**

Vorweg ist festzuhalten, dass die Datenlage in Bezug auf die aktuelle Beschäftigungssituation in der Paketbranche dürftig ist. Daher wird nachfolgend versucht, über öffentlich zugängliche Datenquellen, Berichte von Branchenvertretern und Gewerkschaften, Medienberichte und Berichte des öffentlich finanzierten Beratungsnetzwerks „Faire Mobilität“ und z.T. auch ältere wissenschaftliche Studien ein möglichst realitätsnahes Bild zu zeichnen.

---

308 BA, Leiharbeiter und Verleihbetriebe, Tabelle 1.2.2.

309 Nach den Berechnungen von Zanker, Branchenanalyse Logistik, 113, für das Jahr 2014 auf Grundlage der Daten aus der Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich spielte die Leiharbeit im Bereich der Post-, Kurier- und Expressdienste auch schon in der Vergangenheit keine relevante Rolle.

310 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 78, 25.11.2020.

311 Vgl. etwa. den Bericht von Lenz, Correctiv, 5.7.2023.

### (1) Beschäftigungsformen und Verdienste in der KEP-Branche

Mit der Zweiteilung des Arbeitsmarktes ist eine Zweiteilung der Beschäftigungsbedingungen verbunden.<sup>312</sup> Auch wenn aus Gründen der statistischen Erfassung keine exakten Zahlen zu den Paketzustellern vorliegen, so existieren zumindest Angaben zu den Beschäftigten in den „Sonstigen Post-, Kurier- und Expressdiensten“<sup>313, 314</sup>. Aber selbst wenn man die gesamte KEP-Branche in Deutschland betrachtet, zeigt sich ein Tätigkeitssektor, in dem atypische Beschäftigung i.S. der Definition des Statistischen Bundesamtes – also Teilzeitbeschäftigte mit 20 oder weniger Arbeitsstunden pro Woche, geringfügig oder befristet Beschäftigte oder Beschäftigte in Leiharbeitsverhältnissen –<sup>315</sup> weit verbreitet ist und sich immer stärker verfestigt.<sup>316</sup> Im Kernbereich der Tätigkeit ist rund ein Drittel in solchen Tätigkeitsformen beschäftigt, während der Anteil in der Gesamtwirtschaft nur ein Fünftel beträgt.<sup>317</sup> Der Anteil der in Normalarbeitsverhältnissen beschäftigten Arbeitnehmer lag 2019 mit 69,1 Prozent fast 10 Prozentpunkte unter dem der Gesamtwirtschaft. Gleichzeitig lag der Anteil der befristet beschäftigten Arbeitnehmer mit 10,6 Prozent deutlich über dem der Gesamtwirtschaft (6,7 Prozent), dasselbe gilt für den Anteil der teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer (20,2 Prozent im Vergleich zu 13,6 Prozent) und der geringfügig Beschäftigten (10,6 Prozent im Vergleich zu 5,9 Prozent).<sup>318</sup>

Die Beschäftigtenstruktur teilt sich (nach Köpfen) grob in drei ähnlich große Teile auf, wobei einschränkend zu bemerken ist, dass sich auch hier die nachfolgenden Zahlen auf den gesamten Bereich „Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste“ beziehen. Es ist daher davon auszugehen, dass sich für den Teilbereich der Paketzustellung auf der „letzten Meile“ die Beschäftigungsbedingungen noch deutlich prekärer darstellen, allerdings war hierzu zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie keine feinteiligere Auswertung verfügbar. Aber selbst wenn man den gesamten KEP-Bereich betrachtet, erhielten vollzeitbeschäftigte Fachkräfte im April 2022 durchschnittlich 2.719 Euro brutto

---

312 Ähnlich zu den Arbeitsbedingungen zwischen großen Logistikunternehmen und deren kleinbetrieblichen Subunternehmern: Zanker, Branchenanalyse Logistik, 155.

313 Gemeint sind mit „Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste“ (WZ 53.2) insbesondere die Abholung, Sortierung, Beförderung und Zustellung (national oder international) von Briefpost, Päckchen und Paketen durch Unternehmen, die nicht auf der Grundlage einer Universaldienstverpflichtung arbeiten. Die Beförderung kann auf verschiedene Art und sowohl mit eigenen Fahrzeugen als auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgen, s. so unter: Statistisches Bundesamt, Erzeugerpreisindizes für Dienstleistungen: Brancheninformationen.

314 Die nachfolgenden Angaben sind der BT-Drs. 20/299, 6 entnommen. Die dort abgebildeten Daten entstammen der Vierteljährlichen Verdiensterhebung im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich im Jahr 2020 des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2021.

315 Definition abrufbar unter: Statistisches Bundesamt, Atypische Beschäftigung.

316 Vgl. BT-Drs. 20/299, 14.

317 Niedersächsischer Landtag, LT-Drs. 19/874 v. 14.3.2023, 2.

318 BT-Drs. 20/299, 14.

(ohne Sonderzahlungen) im Monat und damit durchschnittlich gut 20 Prozent weniger als Fachkräfte in der Gesamtwirtschaft (mangels Angaben zur Arbeitszeit Stundenlohn nicht errechenbar).<sup>319</sup> Zu beachten ist, dass in dieser Durchschnittsbetrachtung auch die Vergütung der Tarifbeschäftigten etwa bei Deutsche Post/DHL und UPS mitumfasst ist, was die Zahlen gegenüber einer reinen Betrachtung der Subunternehmen nach oben verzerrt. Teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer (Stundenmittel von 22,5 Stunden) machten 29 Prozent aus und verdienten durchschnittlich 1.559 Euro einschließlich Zulagen (errechneter Stundenlohn ohne Zulagen 14,99 Euro). Hinzu kommt die Gruppe der geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer mit 34,9 Prozent und einem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst von 218 Euro (mangels Angaben zur Arbeitszeit Stundenlohn nicht errechenbar).<sup>320</sup> Dabei besteht ein Gefälle zwischen den westdeutschen (inkl. Berlin) und den ostdeutschen Bundesländern.<sup>321</sup> Aus anderen Branchen mit hoher Anfälligkeit für illegale Beschäftigung, wie der Baubranche, ist bekannt, dass ein hoher Teilzeitanteil bei beschäftigungsintensiven Tätigkeiten ein Indiz für Steuer- und Sozialbeitragsbetrug sein kann, wie auch ein Mittel zur Umgehung der Vorgaben zum Mindestlohn.<sup>322</sup> Unterstellt man aber, dass die vorstehenden Angaben der Realität entsprechen, liegt der Anteil des Arbeitsvolumens, das durch die soeben beschriebenen vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer erbracht wird, hochgerechnet bei nur weniger als einem Drittel (wobei aufgrund der geringen Angaben geschätzt werden muss). Bemerkenswert ist ferner, dass der errechnete Stundenlohn für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer schon 2009 bei 17,12 Euro lag,<sup>323</sup> sich also keine bzw. keine nennenswerte Lohnentwicklung vollzogen hat. Basierend auf dem Index der Kaufkraftäquivalente der Deutschen Bundesbank<sup>324</sup> hat sich damit für die Arbeitnehmer ein realer Kaufkraftverlust von rund 15 Prozent ergeben. Im Jahr 2018 lag die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der Niedriglohnschwelle. Und 25.000 Zusteller waren auf sogenannte Aufstockerleistungen angewiesen, um ihr Existenzminimum zu sichern.<sup>325</sup> Es muss an dieser Stelle wiederholt werden, dass diese Zahlen die gesamte KEP-Branche betreffen und daher aufgrund der besonderen Prekarisierung in der Paketzustellung noch von einem deutlich niedrigeren Niveau der Beschäftigungsbedingungen auszugehen ist.

---

319 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 059, 9.11.2023.

320 BT-Drs. 20/299, 6.

321 BT-Drs. 20/299, 12.

322 Dazu bspw. *Walser* in: Mosler (Hrsg.), FS 75 Jahre BUAK, 223, 247 m.w.N.

323 BT-Drs. 20/299, 11.

324 Deutsche Bundesbank, Kaufkraftäquivalente historischer Beträge in deutschen Währungen.

325 BT-Drs. 19/10289, 1.

## (2) Folgen des Preis- und Wettbewerbsdrucks

Die großen Paketdienstleister nutzen den Wettbewerb unter den Subunternehmern, um den enormen Preisdruck an diese weiterzugeben, wobei sich dieser Druck in der Subunternehmerkette immer weiter fortsetzt. Am Ende der Kette stehen die abhängig oder solselbstständig Beschäftigten. Die, wie beschrieben, ohnehin schon niedrige Vergütung wird nach Angaben von „Faire Mobilität“ zum Teil durch rechtswidrige Lohnabzüge<sup>326</sup> noch weiter gedrückt. Dies kann auch der Verschleierung von Mindestlohnverstößen dienen. Beispielsweise wird von Situationen berichtet, in denen bei verzögerten Ladezeiten, auch wenn diese von den Fahrern nicht verursacht wurden, unangemessen hohe Vertragsstrafen verhängt wurden.<sup>327</sup> Außerdem zögen Subunternehmer teilweise für Schäden an den Zustellfahrzeugen<sup>328</sup>, angebliche Paketschäden bzw. -verluste<sup>329</sup> oder auch Strafzettel<sup>330</sup> entsprechende Beträge von den Beschäftigten ab – unter Missachtung der Grundsätze der Arbeitnehmerhaftung<sup>331</sup>.

Auch gibt es Berichte über Vergütungsvereinbarungen, die eine Bezahlung pro Paket vorsehen.<sup>332</sup> Solche Vereinbarungen mit angestellten Paketzustellern als Fahrpersonal i.S.d. § 1 Fahrpersonalgesetz (FPersG), die mit Kraftfahrzeugen i.S.d. § 1 Abs. 2 Straßenverkehrsgesetz (StVG) die Zustellung durchführen, sind gemäß § 3 FPersG unzulässig und damit nach § 134 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) unwirksam.<sup>333</sup> Sinn und Zweck von § 3 FPersG ist es nämlich, „eine Gefährdung der Sicherheit des Straßenverkehrs zu vermeiden, die dadurch eintreten kann, dass das eingesetzte Fahrpersonal im Interesse der Vergütungssteigerung Personen oder Güter in besonderer Eile transportiert“<sup>334</sup>. Fälle von Verkehrsverstößen in der Paketzustellung, etwa Falschparken oder zu schnelles Fahren, kommen nach Berichten von „Faire Mobilität“ in der Praxis durchaus vor.<sup>335</sup> Auch treibt die beschriebene Vergütungsform die Paketzusteller zu extrem langen Arbeitszeiten an – zum Teil weit über die Grenzen des nach dem Arbeitszeitgesetz Zulässigen hinaus (dazu auch B. II. 3. c) 4) iii)).<sup>336</sup>

326 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2024, 11, dort Fall 14.

327 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 2, dort Fall 2.

328 Langenberg, ver.di publik 8/2022; Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 8, dort Fall 14; Waltraff, ZEIT, 31.5.2012.

329 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 11 f., dort Fall 21 und 23; Langenberg, ver.di publik 8/2022.

330 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 12, dort Fall 23.

331 Vgl. dazu m.w.N. BAG, 27.9.1994 – GS 1/89 (A) 8, NJW 1995, 210 ff.

332 Etwa Waltraff, ZEIT, 31.5.2012.

333 Vgl. LAG Rheinland-Pfalz, 30.11.2007 – 9 Sa 532/07, BeckRS 2008, 50991.

334 LAG Rheinland-Pfalz, 30.11.2007 – 9 Sa 532/07, BeckRS 2008, 50991, Rn. 15; s. zum Sinn und Zweck der Norm auch MHD B ArbR-Temming, Bd. 1, § 19 Rn. 42.

335 Exemplarisch Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 12, dort Fall 22 und 23.

336 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2024, 16, dort Fall 24.

§ 3 FPersG gilt aber nur für Kraftfahrzeuge i.S.d. § 1 Abs. 2 StVG, die mit Maschinenkraft bewegt werden. Elektroroller, Fahrräder und Pedelegs mit einer Motorleistungskraft bis 0,25 kW sind dagegen keine Kraftfahrzeuge (vgl. § 1 Abs. 3 StVG). Damit findet § 3 FPersG keine Anwendung auf den Kurierbereich, etwa für frische Mahlzeiten und Lebensmittel, in dem die Zustellung auch mittels neuer Mobilitätsformen (z.B. Elektroroller, E-Bikes, Pedelegs) durchgeführt wird.<sup>337</sup> Die Ausnahme in § 18 Abs. 1 Nr. 4 Fahrpersonalverordnung (FPersV) für Postdienstleister greift hingegen nicht, weil Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006<sup>338</sup>, dem § 3 FPersG inhaltlich entspricht,<sup>339</sup> nicht vom Anwendungsbereich des § 18 Abs. 1 FPersV erfasst wird.

Aber auch für die Subunternehmer selbst können Vergütungsabzüge durch das Paketdienstleistungsunternehmen erhebliche Konsequenzen haben. So wird berichtet, dass dies in einigen Fällen Insolvenzen der Subunternehmer begünstigt und dazu geführt hat, dass die Werkunternehmer ihre Beschäftigten nicht oder nur teilweise bezahlen konnten.<sup>340</sup>

Die wirtschaftlichen Haftungs- und Betriebsrisiken werden in den beschriebenen Konstellationen auf die Subunternehmer und deren Beschäftigte – bzw. im Fall von Insolvenzgeld auf die Gesamtheit der zur Umlage verpflichteten Unternehmen – verlagert.<sup>341</sup> Zudem wird das Phänomen beschrieben, dass die Beschäftigten teilweise i.S.d. § 8 SGB IV geringfügig beschäftigt werden und der Rest des Lohnes „schwarz“ ausgezahlt werde, um Sozialabgaben und Steuern zu sparen.<sup>342</sup> Ob die Beschäftigten hierzu gezwungen werden oder ob dies in kollusivem Zusammenwirken erfolgt, lässt sich dem nicht entnehmen und wird auch nicht in jedem Fall gleich sein. Jedenfalls zieht dies erhebliche volkswirtschaftliche und fiskalische Schäden für die Gesellschaft als Ganzes nach sich. Diese Situation hat sich auch nach Inkrafttreten des Paketbotenschutzgesetzes<sup>343</sup> und der in § 28e Abs. 3a SGB IV eingeführten Nachunternehmerhaftung nicht grundlegend geändert. Noch immer besteht die Entlohnung bei ei-

---

337 S. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Lieferdienste, leistungsorientierte Vergütung und Straßenverkehrssicherheit, 5 f.

338 Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates, ABl. 2006 L 102/1.

339 So auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Lieferdienste, leistungsorientierte Vergütung und Straßenverkehrssicherheit, 8.

340 Exemplarisch *Wallraff*, ZEIT, 31.5.2012.

341 Im Ergebnis auch *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 12, dort Fall 3.

342 *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 4, dort Fall 3.

343 Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten (Paketboten-Schutz-Gesetz), BGBl. 2019 I, S. 1602.

nigen Zustellern zum Teil aus sogenannten „Spesen“,<sup>344</sup> um Nettoverdienste zu erhöhen und Steuern und Sozialabgaben zu sparen. Damit entgehen zum einen dem Staat Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Zum anderen vermindert sich für die Zusteller dadurch das sozialversicherungsrechtliche Schutzniveau insbesondere hinsichtlich der Arbeitslosenleistungen und der Rente, die angesichts der geringen Vergütung ohnehin schon nicht hoch ausfallen. Diese Lücken in der Absicherung fallen am Ende der ganzen Gesellschaft zur Last.

Diese Zustandsbeschreibung deckt sich mit den Ergebnissen der Kontrollen der FKS. Diese führt regelmäßig Schwerpunktkontrollen auch in dieser Branche durch, zuletzt am 12. November 2024 in der gesamten Speditions-, Transport- und Logistikbranche<sup>345</sup> und am 9. Oktober 2023 in der KEP-Branche<sup>346</sup>. Für diese Kontrollen sind – soweit ersichtlich – noch keine abschließenden Auswertungen verfügbar. Bei Schwerpunktprüfungen in den vergangenen Jahren hat die FKS insbesondere Scheinselbstständigkeit als Problem ausgemacht, genauso wie Verstöße gegen das Mindestlohngesetz oder eine unzureichende Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie gefälschte Identitätsdokumente.<sup>347</sup>

Abschließend sei noch auf eine neuere Entwicklung in den USA hingewiesen: Dort gibt es Berichte darüber, dass Amazon durch die digitale Überwachung der (häufig soloselbstständigen) Subunternehmer algorithmusbasiert und dadurch individuell leistungsangepasst vergütet. Die Vergütung passt sich stetig an und ist für die Beschäftigten intransparent.<sup>348</sup> Eine solche Vergütungsform wäre mit geltendem deutschem Arbeitsrecht nicht in Einklang zu bringen. Diese Entwicklung gilt es aber zu beobachten.

### **(3) Subunternehmerketten sowie deren Auswirkungen auf die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung**

Wie aus dem Obenstehenden deutlich wird, sind in der Paketbranche Subunternehmerketten verbreitet.<sup>349</sup> In diesen werden Verantwortlichkeiten nicht nur weitergegeben, sondern können auch verschleiert werden, sodass Gesetzesverstöße schwerer aufgedeckt und geahndet bzw. Ansprüche schwerer durch-

344 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2024, 11, dort Fall 14.

345 S. GZD, Pressemitteilung, 14.11.2024.

346 S. GZD, Pressemitteilung, 10.10.2023.

347 Vgl. statt vieler: Zoll, Pressemitteilung, 10.5.2021; Süddeutsche Zeitung online, 17.3.2019;

BT-Drs. 20/9834, 9; Ausschuss-Drs. 19(11)452 v. 18.10.2019, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 7.

348 So die Studie von von *Dubal*, wo die Rede von „algorithmic wage discrimination“ ist. Vgl. insbes. *Dubal*, On algorithmic wage discrimination, 2 ff., 30 ff.

349 Vgl. BT-Drs. 19/14022, 1.

gesetzt werden können, wie auch die oben beschriebenen Kontrollen zeigen.<sup>350</sup> Dies deckt sich mit der Erkenntnis der Bundesregierung, dass die Beweisführung in Ermittlungsverfahren der Hauptzollämter gegen die Verantwortlichen von Subunternehmen bei strafrechtlichen Verstößen herausfordernd sei.<sup>351</sup> Dies gilt umso mehr, als die Fremdvergabe von Kerntätigkeiten häufig an kleine und finanzschwache Unternehmen erfolgt. Am Ende dieser vielfach undurchsichtigen Nachunternehmerketten stehen – wie beschrieben – zum Teil Scheinselbstständige, wobei diese heutzutage keine so bedeutende Rolle mehr zu spielen scheinen wie in der Vergangenheit.<sup>352</sup> Zudem können die Beschäftigten der Subunternehmer vielfach schon optisch nicht von Stammarbeitskräften unterschieden werden, da sie häufig unbeschriftete oder unscheinbare Transporter von Mietwagenfirmen nutzen, was die Zuordnung erschwert.<sup>353</sup> Die Kontrollen der zuständigen Behörden sind daher schwierig und nur begrenzt erfolgreich.<sup>354</sup>

Der *Spiegel*<sup>355</sup> und die *Rheinische Post*<sup>356</sup> berichteten im April 2024 von einem Schreiben, in dem die Generalzolldirektion (GZD) das Bundesministerium für Finanzen (BMF) darüber informierte, dass Subunternehmerketten in der Branche weitverbreitet seien, dass undurchsichtige Subunternehmerketten in der Paketbranche problematisch auffielen und die Täter planmäßig ein System u. a. durch den Einsatz von Strohleuten schufen, in dem tatsächliche Verantwortlichkeiten bewusst verschleiert würden, um Kontrollbehörden zu täuschen. Die Ermittlungen der Generalzolldirektion erstreckten sich in der KEP-Branche in erheblichem Umfang auf Sachverhalte, die der schweren strukturellen Kriminalität zuzuordnen seien bzw. die durch die Staatsanwaltschaften als organisierte Kriminalität gewertet würden. Das Schreiben wurde von dem damals noch von dem Minister *Lindner* geführten Ministerium wie auch von der GZD als Verschlussache, nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD – §§ 4 Abs.1, 2 Nr. 4 SÜG i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 4 VSA) eingestuft,<sup>357</sup> ist aber inzwischen online verfügbar.<sup>358</sup>

---

350 Vgl. auch den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten (Paketboten-Schutz-Gesetz) v. 14.10.1019, BT-Drs. 19/13958, 1, 9.

351 *Stefan Wenzel* MdB, Brief im Namen der Bundesregierung an *Axel Knoerig* MdB, 25.1.2023, S. 2.

352 BT-Drs. 19/14022, 2019, 1.

353 *Langenberg*, ver.di publik 8/2022.

354 Vgl. BT-Drs. 19/14022, 1.

355 *Der Spiegel*, 19.4.2024.

356 *Plück*, *Rheinische Post*, 15.4.2024.

357 So der Bescheid über die Ablehnung des Antrags d. Verf. *Kärcher* auf Übermittlung des Schreibens gem. § 1 Abs. 1 IFG des BMF v. 20.8.2024; sowie Schreiben der Generalzolldirektion über die voraussichtliche Ablehnung des Antrags d. Verf. *Kärcher* nach dem IFG v. 6.9.2024.

358 *Table Briefings*, 2.12.2024.

### i) Erschwerte Rechtswahrnehmung und -durchsetzung

Auch die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung durch die Beschäftigten selbst wird durch den Bestand von undurchsichtigen Subunternehmerketten erschwert. „Faire Mobilität“ berichtet etwa, dass Subunternehmer regelmäßig untertauchten, um sich so ihrer Verantwortung zu entziehen.<sup>359</sup> Teilweise träten sie dann unter anderen Namen und Identitäten wieder auf und gründeten neue Firmen, in denen sie die Beschäftigten des „alten“ Unternehmens erneut anstellten.<sup>360</sup> Auf diesem Weg würden bereits bestehende Subunternehmerstrukturen aufrechterhalten. Dies diene – so die Berichte von „Faire Mobilität“ – auch der Umgehung des Kündigungsschutzrechts.<sup>361</sup>

Die Hürden, ein Subunternehmen zu gründen und zu schließen, sind gering. Es bedarf in diesem Bereich, wie bereits ausgeführt, keiner Lizenz, sondern nur einer Eintragung in ein bei der Bundesnetzagentur digital geführtes Anbieterverzeichnis gemäß § 4 Abs. 1 PostG. In diesem Zusammenhang kann exemplarisch auf einen von „Faire Mobilität“ dokumentierten Fall verwiesen werden: In diesem konnte ein Paketzusteller seine offenen Lohnforderungen gegenüber seinem Arbeitgeber – einem Subunternehmen – aufgrund dessen Insolvenz nicht vollstrecken lassen. Der Arbeitgeber hatte jedoch bereits ein anderes Unternehmen gegründet und war für andere Paketdienstleister tätig.<sup>362</sup>

### ii) Ausnutzung ausländischer Arbeitskräfte

In den Subunternehmen bestehen nach Schilderung von „Faire Mobilität“ sich wiederholende Muster missbräuchlicher Verhaltensweisen.<sup>363</sup> Sie ergeben sich – wie auch im Fall der Fleischwirtschaft – vor allem daraus, dass die oft ausländischen Beschäftigten eine schlechte Position auf dem Arbeitsmarkt haben, weil ihnen bspw. Sprachkenntnisse fehlen, ihre ausländischen Abschlüsse nicht anerkannt werden oder sie gar keine Ausbildung haben.<sup>364</sup> Daher sind viele von ihnen, schon aus Existenzängsten,<sup>365</sup> eher bereit, zu schlechten Arbeitsbedingungen zu arbeiten oder sogar rechtswidriges Handeln des Arbeitgebers zu dulden, anstatt arbeitslos zu sein –<sup>366</sup> zumal in vielen Fällen der Aufenthaltsstatus von einem bestehenden Arbeitsverhältnis abhängig ist<sup>367</sup>. Bei den Kontrollen der FKS sind auch Fälle aufgedeckt worden, in denen von Dritt-

359 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 15.

360 Montag et al., rbb24, 28.11.2022.

361 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 6, dort Fall 9.

362 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 5, dort Fall 5.

363 Vgl. Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 9, dort Fall 15.

364 Stefan Wenzel, MdB, Brief im Namen der Bundesregierung an Axel Knoerig, MdB, 25.1.2023, S. 2.

365 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 11.

366 Langenberg, ver.di publik 8/2022.

367 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 14, dort Fall 27.

staatsangehörigen gefälschte Ausweisdokumente zur Vorspiegelung falscher Nationalitäten und Identitäten genutzt wurden. Neben Fällen von fehlenden Aufenthaltstiteln wurden außerdem Fälle bekannt, in denen Arbeitsgenehmigungen fehlten und gegen die Zahlung des Mindestentgelts und die Aufzeichnungspflicht nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) oder dem AEntG verstoßen wurde.<sup>368</sup>

Auch kommt es vor, dass die Unterkunft vom Bestand des Arbeitsverhältnisses abhängig ist.<sup>369</sup> In Extremfällen nehmen einige Zusteller es sogar hin, dass sie für einen Arbeitsplatz in der Paketzustellung in Deutschland teilweise mit ihren Familien, die oftmals auch bei der Zustellung helfen,<sup>370</sup> zusammen in ihren Transportern wohnen.<sup>371</sup>

Außerdem scheidet die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung dieser Beschäftigten häufig schon daran, dass ihnen neben Sprachkenntnissen auch notwendige Rechtskenntnisse fehlen und sie einen Rechtsbruch teilweise gar nicht als solchen erkennen. Löhne werden vor diesem Hintergrund teilweise in der Hoffnung einbehalten, dass die Beschäftigten mangels Rechtskenntnis und aus Angewiesenheit auf den Arbeitsplatz die Forderungen nicht gerichtlich geltend machen.<sup>372</sup> Als Beispiel sei der Bericht von „Faire Mobilität“ genannt, in dem ein Subunternehmer nach Kündigung des Arbeitsverhältnisses dem Beschäftigten die Entlohnung mit der Begründung vorenthielt, dass es rechtmäßig sei, angebliche Schäden an Paketen oder deren Verlust vom Lohn abzuziehen. Die Beweisführung wurde dem Arbeitnehmer dadurch erschwert, dass er, entgegen § 108 Gewerbeordnung (GewO), keine Lohnabrechnungen bekam.<sup>373</sup> So scheidet die Rechtsdurchsetzung in der Praxis oftmals an Beweisschwierigkeiten.<sup>374</sup> Teilweise wissen die Beschäftigten dieser Subunternehmen nicht einmal, wer juristisch ihr Arbeitgeber ist,<sup>375</sup> da ihnen ein schriftlicher Nachweis der Arbeitsbedingungen entgegen der Vorgaben des Nachweisgesetzes (NachwG) sowie § 105 GewO verweigert wird. Oft gehen die Beschäftigten irrig davon aus, direkt beim großen Paketdienstleister beschäftigt zu sein.<sup>376</sup>

---

368 Vgl. *Stefan Wenzel*, MdB, Brief im Namen der Bundesregierung an *Axel Knoerig*, MdB, 25.1.2023, S. 12; Zoll, Pressemitteilung, 10.5.2021.

369 Vgl. ver.di, Fachbereich Postdienste, Speditionen, Logistik, bewegen 5/2022, 4, 41; Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 14, dort Fall 27.

370 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 9.

371 Vgl. *Waltraff*, ZEIT, 31.5.2012.

372 Vgl. Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 6, dort Fall 5, und S. 9, dort Fall 15.

373 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 11, dort Fall 21.

374 Vgl. auch BT-Drs. 19/14417, 2; BT-Drs. 19/14022, 2; vgl. auch Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 6, dort Fall 14.

375 Vgl. Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 6, dort Fall 14.

376 *Maier*, Tagesspiegel Background, 30.11.2022.

Überdies gibt es Berichte aus der Beratungspraxis darüber, dass den Beschäftigten Schriftstücke, oftmals Aufhebungsverträge, unter Ausnutzung der Sprachbarriere und unter falschen Vorwänden zur Unterschrift vorgelegt wurden.<sup>377</sup>

Abträglich für eine effektive Rechtsdurchsetzung ist außerdem der hohe Anteil an befristet beschäftigten Arbeitnehmern, da die Hoffnung auf eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses häufig die Rechtswahrnehmung hemmt. Ebenso wirkt sich die große Zahl an Kleinstbetrieben aus (zu den Betriebsgrößen oben unter B. II. 2. b)), da die Vorgaben von § 1 KSchG erst ab einer Betriebsgröße von mehr als zehn Arbeitnehmern greifen (vgl. § 1 Abs. 1 i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 2 KSchG).

#### **(4) Der Arbeits- und Gesundheitsschutz in Subunternehmen**

##### **i) Allgemeines**

Wie bereits an mehreren Stellen angedeutet, sind die physischen und psychischen Belastungen in der Zustellbranche erheblich. Durch den Einsatz von Subunternehmen liegt die Verantwortung für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Paketboten nicht bei den auftraggebenden Paketdienstleistern, sondern bei den Subunternehmen als Arbeitgebern. Dabei zeigt sich auch in der Paketbranche eine Besonderheit hinsichtlich der Arbeitssteuerung, die sich schon in der Fleischwirtschaft beobachten ließ: Denn die Paketdienstleistungsunternehmen geben den Subunternehmern nicht nur die Paketmengen vor, sondern steuern in vielen Fällen deren Touren und genauen Routen in Echtzeit durch digitale Lösungen wie Tourenplanungssoftware.<sup>378</sup> In Verbindung mit mobilen Endgeräten wie Scannern, Tablets und Smartphones mit integrierten Ortungssystemen,<sup>379</sup> die oft auch in den Fahrzeugen verbaut sind, werden die zurückgelegten Strecken und Standorte des Paketzustellers sowie dessen Lenk- und Ruhezeiten<sup>380</sup> genau kontrolliert. Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil so der Arbeitsablauf auch in den Subunternehmen weitgehend von den Paketdienstleistern vorgegeben wird<sup>381</sup>, und damit mittelbar den Arbeitsschutz beeinflusst<sup>382</sup>. § 8 ArbSchG greift hier im Gegensatz zu der Fleischwirtschaft i.d.R. nicht ein, weil gerade nicht mehrere „Arbeitgeber“ an

377 Vgl. Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 5 f., dort Fall 6 und 7.

378 *wir sind ver.di*, August 2022; vgl. zum mittelbaren und algorithmischen Management sowie Datenschutz *Walser* in: Borelli (Hrsg.), *Sorry we subcontracted you*, 1, 8 f.

379 Vgl. dazu *Zanker*, *Branchenanalyse Logistik*, 10 f., 57 f., mit weiteren Ausführungen zu den eingesetzten digitalen Techniken der Paketdienstleister, v.a. zur digitalen Prozesssteuerung und -kontrolle und deren Auswirkungen.

380 *Schmierl et al.*, *Böckler Impuls* 17/2022, 4, 4.

381 *Schmierl et al.*, *Digitale Logistik*, 10 f.

382 So auch *Deinert*, *Kurzgutachten Fleischwirtschaft*, 7 f.

einem Arbeitsplatz zusammenwirken, sofern der Paketdienstleister nicht auch eigene Arbeitnehmer einsetzt.<sup>383</sup>

Undurchsichtige Verantwortlichkeiten sowie fehlende Mitbestimmungsstrukturen – auf die unter B. II. 4. noch einzugehen sein wird – machen dabei eine effektive Kontrolle des Arbeits- und Gesundheitsschutzes weitgehend unmöglich. Das am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)<sup>384</sup> ist zwar i.d.R. anwendbar, stellt aber den Arbeitnehmerschutz ebenfalls nicht ausreichend sicher, wie unter D. II. 2. b) (3) iv) noch auszuführen sein wird.

Tatsächlich zeigt die Empirie Verstöße gegen die Vorgaben des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes.<sup>385</sup> In vielen Fällen wird ohne erforderliche Arbeitskleidung und vor allem ohne Arbeitsschuhe zugestellt.<sup>386</sup> Daneben sind Verkehrsverstöße, die auf Falschparken oder Überschreitung des Tempolimits zurückzuführen sind, keine Seltenheit, wie bereits ausgeführt.<sup>387</sup> Diese sind mit Gefahren für Leben und Gesundheit nicht nur der Paketzusteller, sondern auch Dritter verbunden. Auch drohen im Fall von Verkehrsverstößen „Sperrungen“ der betreffenden Beschäftigten als Sanktionen durch die Paketdienstleister, so die Berichte der Gewerkschaft ver.di und von „Faire Mobilität“. Während einer solchen „Sperrung“ dürfen diese Paketzusteller nicht als Subunternehmer arbeiten oder von Subunternehmen, die für den Paketzusteller tätig sind, eingesetzt werden.<sup>388</sup> Dies ist häufig mit dem Verlust der Vergütung verbunden, auch wenn dies bei Arbeitnehmern (abgesehen ggf. vom Fall des Führerscheinverlusts) i.d.R. rechtswidrig ist. Nicht zuletzt wird durch zugeparkte Fahrrad- und Fluchtwege, durch Geschwindigkeitsüberschreitungen etc. auch die Allgemeinheit gefährdet. An dieser Stelle zeigt sich der Teufelskreis, in dem sich die in der Paketzustellung Beschäftigten befinden: Sie müssen sich beeilen, um die vorgegebene Paketmenge zu bewältigen, und riskieren deswegen Verkehrsverstöße, mithin den Verlust ihres Führscheins, was wiederum zum Verlust ihrer Arbeitsstelle führen kann.

---

383 Vgl. Pieper, ArbSchR, § 8 ArbSchG Rn. 4c.

384 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG) vom 16.7.2021, BGBl. 2021 I, S. 2959.

385 Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023, 1.

386 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 14.

387 Vgl. exemplarisch Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 12, dort Fall 22 und 23; Langenberg, ver.di publik 8/2022.

388 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 15, dort Fall 28; wirsindver.di, August 2022.

Im Ergebnis leidet auch die Qualität der Dienstleistungen, was sich ebenfalls auf die Allgemeinheit auswirkt. Nach Angaben der Bundesnetzagentur sind mit Stand Juli 2018 seit November 2017 4.127 Anzeigen nach § 36 PostG a.F. bei dieser Behörde eingegangen, deren Inhalt die Beförderung von adressierten Paketen bis 20 kg und/oder die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften i.S.d. § 4 Nr. 1 lit. c PostG a.F. war. Dabei war im Vergleich zu den Jahren zuvor ein starker Anstieg dieser Anzeigen zu verzeichnen.<sup>389</sup>

## ii) Auswirkungen der Dauerüberwachung auf die Gesundheit der Beschäftigten

Die unter B. II. 3. c) (4) i) beschriebene Dauerüberwachung macht die Paketzusteller sowohl für die Kunden als auch für die Paketdienstleister gläsern.<sup>390</sup> Es können individuelle Leistungsdaten generiert werden,<sup>391</sup> anhand derer die Subunternehmer bzw. deren Beschäftigte bewertet werden können und von denen der Fortbestand der größtenteils befristeten Arbeitsverträge von Beschäftigten in Subunternehmen abhängt.<sup>392</sup> Zumindest das Verwaltungsgericht (VG) Hannover hat unlängst hinsichtlich Beschäftigter in Logistikzentren akzeptiert, dass deren Leistungsdaten im Minutentakt von den Handscannern bereitgestellt, erfasst und verarbeitet werden. Das VG Hannover sieht hierin keinen „permanenten Druck“. Auch wenn die Begründung des Gerichts schon für die Logistikbranche wenig überzeugend ist, so lässt sie sich jedenfalls nicht auf die Zustellbranche übertragen. Das VG verweist u. a. (pauschal) darauf, dass mittlerweile ein Arbeitnehmermarkt bestehe und – in casu – 80 Prozent der Beschäftigten unbefristet beim Arbeitgeber angestellt waren,<sup>393</sup> was angesichts der obigen Ausführungen jedenfalls für die Zustellbranche nicht zutrifft. Der Hessische Datenschutzbeauftragte hat im Gegensatz dazu den Einsatz eines Softwaretools zur Erhebung und Speicherung von Standortdaten der Fahrzeuge eines Logistikunternehmens untersagt,<sup>394</sup> was durch das VG Wiesbaden bestätigt worden ist, das ausdrücklich eine diesbezügliche Überwachung, selbst eine offene, nicht für verhältnismäßig erachtet<sup>395</sup>.

389 BT-Drs. 19/3399, 5.

390 Vgl. *Bienzeisler/Zanker*, Zustellarbeit 4.0, 8, 38 f.

391 Vgl. zu „arbeitskraftbezogenen Strategien der Digitalisierung im Betrieb“ *Schmier et al.*, Digitale Logistik, 41.

392 *Butollo/Koepp*, WSI-Mitteilungen 2020, 174, 178; ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 10.

393 VG Hannover, 9.2.2023 – 10 A 6199/20, juris Rn. 104.

394 Vgl. *Rofnagel*, 51. Datenschutzbericht, 55.

395 VG Wiesbaden, 17.1.2022 – 6 K 1164/21.WI, CR 2022, 586, 588.

Unabhängig davon, ob man die derzeit praktizierte Form der Datenerfassung für zulässig erachtet oder nicht, ist jedenfalls zu konstatieren, dass die bei den Subunternehmen Beschäftigten und Soloselbstständigen – neben der körperlichen Belastung (s. dazu unter B. II. 3. c) (4) iv) – auch unter dem psychischen Druck stehen, die vorgegebenen Paketmengen in knapp kalkulierten Touren<sup>396</sup> an einem Tag zu bewältigen.<sup>397</sup> Der Druck auf die Paketzusteller wird dadurch erhöht, dass auftraggebende Unternehmen bei Fehlverhalten über solche Subunternehmer bzw. deren Beschäftigte teilweise für eine gewisse Zeit ohne Entgeltfortzahlung eine Sperre (s. dazu oben unter B. II. 3. c) (3) i)) verhängen. Auf diesem Weg sanktionieren die Paketdienstleister in einigen dokumentierten Fällen die Subunternehmer bzw. die in Subunternehmen Beschäftigten und versuchen so verhaltensteuernd auf sie einzuwirken.<sup>398</sup> Sie gleichen damit aus, dass ihnen keine Arbeitgeberstellung zukommt und sie die Art der Arbeitsleistung daher nicht über die Ausübung des Weisungsrechts gemäß § 106 GewO vorgeben können.

### iii) Einhaltung des Arbeitszeitrechts

Um die für den jeweiligen Tag vorgegebenen Touren der Paketdienstleister zu erfüllen und so etwaige Sanktionen wie Sperrungen und nicht verlängerte Verträge zu vermeiden, werden die Subunternehmer und deren Beschäftigte herausgefordert, Arbeits- und Arbeitsschutzrecht zu missachten:<sup>399</sup> Aus Zeitdruck<sup>400</sup> werden Pausenzeiten nicht eingehalten<sup>401</sup> oder es gibt teilweise keine Zeit für Toilettengänge<sup>402</sup> und die tägliche Höchstarbeitszeit wird massiv überschritten<sup>403</sup>. Auch gibt es Berichte über unbezahlte Überstunden.<sup>404</sup> Durch die potenzielle Übermüdung und Konzentrationsprobleme der fahrzeuglenkenden Paketzusteller wird – wie bereits ausgeführt – eine Gefahr nicht nur für deren Gesundheit und Leben, sondern auch für die Allgemeinheit geschaffen.

---

396 Vgl. *Schmiel et al.*, Digitale Logistik, 74 f.

397 Vgl. etwa bei *wirsendver.di*, August 2022.

398 So auch *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 15, dort Fall 28; vgl. ähnlich auch *Waltraff*, ZEIT, 31.5.2012.

399 Vgl. *wirsendver.di*, August 2022.

400 Exemplarisch *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 12, dort Fall 23.

401 Vgl. *Schmiel et al.*, Digitale Logistik, 74.

402 Exemplarisch *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 15, dort Fall 28.

403 *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 2, dort Fall 1; BMAS, Meldung, 20.5.2019; ver. di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 41; *Waltraff*, ZEIT, 31.5.2012.

404 *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 5, dort Fall 5; *Schmiel et al.*, Digitale Logistik, 74 f.; ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 10; ZEIT online, 2.3.2019.

Fahrtenschreiber (Tachografen) gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. a der Verordnung (EU) Nr. 165/2014<sup>405</sup>, § 2 FPersV, § 57a Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), die die Lenkzeiten der Zusteller festhalten könnten, sind nur in Fahrzeugen mit einem zulässigen Höchstgewicht von über 3,5 t vorgeschrieben (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a Verordnung (EG) Nr. 561/2006). In Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 2,8 und 3,5 t ist die Verwendung nur dann verpflichtend, wenn der Fahrtenschreiber freiwillig eingebaut worden ist (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 6 FPersV). Da die Fahrzeuge in der Paketzustellung typischerweise unterhalb eines zulässigen Gesamtgewichts von 3,5 t liegen, finden Fahrtenschreiber in der Paketzustellung i.d.R. keine Anwendung.

Überdies wird berichtet, dass vorbereitende und nachbereitende Arbeit, wie das Pakete-Sortieren und -Einladen teilweise vor allem deshalb nicht erfasst (und bezahlt) wird, um die Höchstarbeitszeitgrenze nicht zu überschreiten.<sup>406</sup>

#### **iv) Körperliche Belastung – Gewichtskennzeichnungen und -beschränkungen**

Paketboten tragen in einer einzigen Schicht nach Angaben von ver.di 200 bis 300<sup>407</sup> Pakete mit einem Gesamtgewicht von bis zu zwei Tonnen vom Zustellfahrzeug, teilweise durch Treppenhäuser, bis an die Haustür der Kunden. Nach Angaben des BPEX liegt das Durchschnittsgewicht der Pakete bei etwa 5 kg und ca. 5 Prozent der Pakete wiegen über 20 kg, was „die Ausnahme, nicht die Regel“ sei.<sup>408</sup> Unabhängige Angaben existieren hierzu nicht. Allerdings ist das Gesamtgewicht auch unter Beachtung der Zahlen des BPEX immer noch beachtlich. Denn aus diesen ergibt sich, dass zumindest jedes zwanzigste Paket schwerer als 20 kg ist – also mindestens ein bis zwei Pakete pro Schicht. In Branchenberichten von ver.di ist die Rede von einer Regelmäßigkeit des Transports von Paketen über 20 kg. Jedenfalls liegt das Maximalgewicht von Paketen bei den Paketdienstleistern überwiegend zwischen 20 und

---

405 Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.2.2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, ABl. 2014 L 60/1.

406 Exemplarisch *Waltraff*, ZEIT, 31.5.2012.

407 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 14; BT-Drs. 19/14417, 15.

408 BPEX, Presseinformation 7/2023, 1.

31,5 kg.<sup>409</sup> Dies übersteigt die Orientierungswerte der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) zu Hebe- und Tragehäufigkeit von Lasten für eine Ganztageschicht.<sup>410</sup> Der BPEX sieht die Belastung der Beschäftigten jedoch dadurch relativiert, dass die Paketzusteller über Transporthilfen wie Sackkarren verfügen.<sup>411</sup> Ob dies in der Praxis tatsächlich flächendeckend so gehandhabt wird und die etwaig vorhandenen Hilfsmittel aufgrund des Zeitdrucks und der baulichen Gegebenheiten bei der Zustellung überhaupt genutzt werden können, ist allerdings fraglich. So gibt der Bundesfachgruppenleiter Speditionen, Logistik und KEP der Gewerkschaft ver.di *Stefan Thyroke* in einem Interview an:

„Um Zeit zu sparen, tragen viele Zusteller Pakete mit mehreren Kilogramm Gewicht gestapelt auf ihren Armen, meist ohne ausreichende Hilfsmittel, und das unter Umständen über viele Meter bis zur Haustür.“<sup>412</sup>

Die vielen Laufkilometer werden noch dadurch erhöht, dass die Paketzusteller vor allem im städtischen Bereich oft nicht direkt vor den Häusern parken können.<sup>413</sup> Es verwundert daher nicht, dass die Beschäftigten im KEP-Bereich häufig unter Knie- und Wirbelsäulenproblemen leiden.<sup>414</sup> Laut Gesundheitsreport der Barmer auf Grundlage der bei dieser Krankenkasse erfassten ärztlich bescheinigten Arbeitsunfähigkeiten<sup>415</sup> waren im Jahr 2021 Beschäftigte aus der Berufsgruppe „Berufe für Post- und Zustelldienste“ im Durchschnitt mehr als 28 Tage arbeitsunfähig gemeldet.<sup>416</sup> Dabei existieren Berichte, dass Beschäftigte selbst bei Erkrankungen angehalten werden zu arbeiten.<sup>417</sup> Wenn die Beschäftigten krank werden, müssen deren Pakete nämlich ansonsten von den schon

---

409 Dazu ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 3 f.; *Zanker*, Branchenanalyse Logistik, 66; ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 15; vgl. dazu das Maximalgewicht von 31,5 kg bei Deutsche Post/DHL, Informationen zu DHL Produkten und Preisen, sowie bei DPD, Versandbestimmungen; bei UPS können sogar Pakete bis 70 kg ab einem Gewicht von mehr als 31,5 kg (25 kg in der EU) mit einem speziellen Aufkleber für schwere Pakete befördert werden: UPS, Paketabmessungen und -gewicht bestimmen; bei GLS besteht ein Maximalgewicht von 40 kg; GLS, Fragen und Antworten; bei Hermes können, je nach Versandart, Pakete zwischen 25 kg und 31,5 kg versendet werden: Hermes, Wie ermittle ich den Preis für meine Sendung?.

410 Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, BGI/GUV-I 504-46, Juli 2009; vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung der Orientierungswerte der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 4.

411 BPEX, Presseinformation 7/2023, 1.

412 *Jüngst*, eurotransport, 17.2.2023.

413 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 4.

414 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 12.

415 Vgl. Barmer (Hrsg.), Barmer Gesundheitsreport 2022, 6, 8.

416 Vgl. Barmer (Hrsg.), Barmer Gesundheitsreport 2022, 40, 138, 145; vgl. außerdem ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 13, mit Grafik nach eigener Darstellung auf Grundlage des Barmer Gesundheitsreports 2022, 34 ff.

417 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2024, 22, dort Fall 22.

ausgelasteten Kollegen mitgenommen werden.<sup>418</sup> Es sind sogar Fälle bekannt – und nach Aussage von „Faire Mobilität“ durchaus nicht unüblich –, in denen bei Subunternehmen Beschäftigten infolge von Erkrankungen trotz vorgelegter Atteste gekündigt wurde,<sup>419</sup> bzw. diese keine Entgeltfortzahlung erhalten haben<sup>420</sup>. Im Jahr 2018 fühlten sich 59 Prozent der Beschäftigten in der KEP-Branche körperlich und 34 Prozent emotional erschöpft.<sup>421</sup> Im Jahr 2018 berichteten rund 62 Prozent der Beschäftigten von Termin- und Leistungsdruck und damit 11 Prozent mehr als noch im Jahr 2012.<sup>422</sup>

Dennoch kommt eine Befragung von Zustellern bei Subunternehmen von Paketdienstleistern (Amazon Logistics, DPD, GLS, GO!, Hermes, nox und UPS) aus dem Jahr 2024 im Auftrag des BPEX zu dem – angesichts der vorstehenden Zahlen überraschenden – Ergebnis, dass 84 Prozent der Befragten mit der Arbeit generell und 93 Prozent der Befragten mit ihrem Arbeitgeber zufrieden seien. Das Ergebnis ist umso überraschender, weil in derselben Befragung auf die Frage „Ist Ihnen Ihre Arbeit zu schwer?“ 44 Prozent „ja, ein wenig“ und 15 Prozent „ja, sehr“ geantwortet haben.<sup>423</sup> Fraglich ist außerdem, ob Beschäftigte, die nicht gesetzeskonform oder gar als (Schein-)Selbstständige tätig sind, überhaupt an der Befragung teilgenommen haben.

Ein anderes Bild zeichnet der DGB-Index Gute Arbeit in einer aktuellen Befragung der Beschäftigten im Paket-, Speditions- und Logistikbereich in Bayern und Baden-Württemberg: Die Werte für den vorgenannten Bereich (also im Gegensatz zu der BPEX-Studie nicht beschränkt auf Beschäftigte in Subunternehmen) liegen deutlich unter den Vergleichswerten der bundesweiten Repräsentativbefragung (Gesamtwirtschaft) im Bereich „schlechte Arbeit“.<sup>424</sup> In allen elf Kategorien, die den Index bilden, sind die Werte in Bayern und Baden-Württemberg schlechter als im Durchschnitt in der Gesamtwirtschaft.<sup>425</sup> Dabei wurde die Arbeitsqualität der Zustellkräfte im Bereich „Einkommen und Rente“ am schlechtesten bewertet und liegt unter der Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Vergleichswerts. Nur 23 Prozent der Befragten halten ihr Einkommen

418 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2024, 23, dort Fall 38.

419 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 10, dort Fall 18.

420 Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 7, dort Fall 12; ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 10.

421 Siehe die eigenen Berechnungen von *Schmiel et al.*, Digitale Logistik, 83, auf Grundlage von BIBB, BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018.

422 Vgl. *Schmiel et al.*, Böckler Impuls 17/2022, 4, 4.

423 BPEX/KE-Consult, Zustellerbefragung 2024 – Ergebnisse, 20.

424 *Müller/Zanker*, Gute Arbeit 2/2025, 10; zu den Ergebnissen aus der Befragung in Bayern s. *Merck/Zanker* in: ver.di (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024, 55, 55 f.

425 *Müller/Zanker*, Gute Arbeit 2/2025, 10, dort Abb. 1 („Befragungsergebnisse im Vergleich“); zu den Ergebnissen aus der Befragung in Bayern s. *Merck/Zanker* in: ver.di (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024, 55, 56 ff., unter Darstellung der Ergebnisse aller elf Kategorien.

im Verhältnis zur erbrachten Arbeitsleistung für angemessen; 90 Prozent belastete dies „stark“ oder „eher stark“.<sup>426</sup> Die Kategorien „Körperliche Anforderungen“ sowie „Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität“ schnitten am zweit schlechtesten ab.<sup>427</sup> Mehr als die Hälfte der Befragten gaben an, unter hohem Zeitdruck zu stehen. Nahezu die Hälfte der befragten Zustellkräfte (46 Prozent) hat den Eindruck, „in sehr hohem Maß“ in den letzten 12 Monaten mehr Arbeit in der gleichen Zeit schaffen zu müssen. Außerdem gaben 70 Prozent der Zustellkräfte an, dass „sehr häufig“ oder „oft“ Abstriche bei der Qualität der Arbeit gemacht werden müssen, um das Arbeitspensum bewältigen zu können.<sup>428</sup> Die Auswirkungen der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsqualität scheinen sich in der Wechselbereitschaft widerzuspiegeln: 62 Prozent der befragten Arbeitnehmer gaben an, den Arbeitgeber wechseln zu wollen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten.<sup>429</sup>

Grundsätzlich haben die Arbeitgeber und somit auch die Nachunternehmer jedenfalls die erhebliche körperliche Belastung durch schwere Pakete in einer Gefährdungsbeurteilung umfassend zu berücksichtigen (§ 5 ArbSchG) und müssten angesichts der geschilderten Umstände die zulässige Gewichtslast reduzieren. Ob der prekären Arbeits- und Gesundheitsbedingungen, die, wie in diesem Abschnitt gezeigt, in Subunternehmen und bei Soloselbstständigen bestehen, vermuten Branchenexperten, dass eine solche Gefährdungsbeurteilung in diesen Strukturen vielfach nicht vorgenommen wird.<sup>430</sup>

Angesichts dieser Zustandsbeschreibung ist es nur konsequent, das Bundesminister *Heil* im Zuge der Novelle des Postgesetzes gefordert hatte, auch Arbeitsschutzmaßnahmen in dieses Gesetz einzubringen. Darunter waren die Forderungen, dass Pakete über 20 kg künftig durch zwei Personen zugestellt und Pakete ab 10 kg gekennzeichnet werden sollen.<sup>431</sup> Letztendlich wurden im revidierten PostG Vorgaben für Pakete mit erhöhtem Gewicht geregelt: Pakete über 10 kg müssen nun gekennzeichnet werden (§ 73 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2

---

426 Müller/Zanker, Gute Arbeit 2/2025, 11, dort m.W. Ausführungen; zu den Ergebnissen aus der Befragung in Bayern s. Merck/Zanker in: ver.di (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024, 55, 55 f.

427 Müller/Zanker, Gute Arbeit 2/2025, 11; zu den Ergebnissen aus der Befragung in Bayern s. Merck/Zanker in: ver.di (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024, 55, 56 ff., unter Darstellung der Ergebnisse aller elf Kategorien.

428 Müller/Zanker, Gute Arbeit 2/2025, 12; zu den Ergebnissen aus der Befragung in Bayern s. Merck/Zanker in: ver.di (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024, 55, 56 ff., unter Darstellung der Ergebnisse aller elf Kategorien.

429 Müller/Zanker, Gute Arbeit 2/2025, 12, s. auch S. 13 die Abb. 2 („Wenn Sie die Möglichkeit hätten, würden Sie den Arbeitgeber wechseln?“); zu den Ergebnissen aus der Befragung in Bayern s. Merck/Zanker in: ver.di (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024, 55, 56 ff., unter Darstellung der Ergebnisse aller elf Kategorien.

430 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 4.

431 BamS, Interview mit *Hubertus Heil*, 9.4.2023, 4 f.

PostG). Sofern Pakete 20 kg überschreiten, müssen diese durch zwei Personen zugestellt werden, es sei denn, einer einzelnen Person steht für die Zustellung ein geeignetes technisches Hilfsmittel zur Verfügung (§ 73 Abs. 2 S. 1 PostG). Eine weitere Ausgestaltung hiervon durch Rechtsverordnung wird in § 73 Abs. 2 PostG angeordnet. Der Entwurf sollte laut der Bestimmung spätestens am 31. Dezember 2024 dem Bundestag zugeleitet worden sein, was – soweit erkennbar – nicht geschehen ist. Dafür wurde im Bundestag am 17. Dezember 2024 der Entwurf für ein „Gesetz zur Entlastung der Zustellerinnen und Zusteller in der Paketbranche“<sup>432</sup> eingebracht, das einerseits die Kennzeichnungspflicht erst ab 23 kg vorsähe, dafür wäre aber schon ab diesem Gewicht eine Zustellung durch zwei Personen verpflichtend. Die Ausnahme bei Vorhandensein von Hilfsmitteln würde gestrichen. Eine Verordnungsermächtigung wäre nicht mehr vorgesehen, dafür aber eine Evaluierung der Regelung zum 30. Juni 2028. Der Vorschlag wurde am 20. Dezember 2024 an die zuständigen Ausschüsse überwiesen.<sup>433</sup> Ob das Gesetz noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet worden ist, war bei Drucklegung noch nicht bekannt.

Im Ergebnis ist die Regelung in § 73 PostG grundsätzlich zu begrüßen, tangiert aber nur ein Teilproblem und schafft außerdem noch nicht die Voraussetzungen für eine tatsächliche Durchsetzbarkeit dieser Vorgabe.

#### 4. Tarifliche Mitbestimmung und Tarifstrukturen in Subunternehmen

Aufgrund der oben unter B. II. 3 beschriebenen Struktur der Branche mit vielen Kleinbetrieben, bei denen häufig nicht einmal die Schwelle des § 1 Abs. 1 BetrVG überschritten wird und zugleich das Kündigungsschutzgesetz gemäß § 1 Abs. 1 i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 2 KSchG keine Anwendung findet, sowie aufgrund der enormen Beschäftigtenfluktuation existieren in der Branche kaum Betriebsräte.<sup>434</sup> Ein weiterer Faktor hierfür ist die häufig fehlende Rechtskenntnis der aus dem Ausland zugewanderten Beschäftigten darüber, was Betriebsräte und Tarifstrukturen sind und wie ein Betriebsrat zu gründen ist – hierbei spielen auch Sprachbarrieren eine Rolle. Durch vielfach undurchschaubare Sub- und Subsubunternehmerstrukturen wird den Gewerkschaften die Ansprache dieser Beschäftigten selbst dort erschwert, wo es in seltenen Fällen Betriebsräte gibt. Deshalb können sie die Beschäftigten über ihre bestehenden Rechte und vor allem über die Funktion eines Betriebsrats nicht aufklären,<sup>435</sup>

---

432 BT-Drs. 20/14243.

433 BT-Plenarprotokoll 20/208, 27001D.

434 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 3; Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023, 1.

435 Vgl. auch *Schmiel et al.*, Digitale Logistik, 97.

wie oben auch schon zur Fleischwirtschaft ausgeführt worden ist (s. B. I. 4. d). Dabei zeigen Untersuchungen,<sup>436</sup> dass die Existenz von Mitbestimmungsstrukturen einen unmittelbaren Einfluss auf die Arbeitsbedingungen – einschließlich des Arbeitsschutzes – hat. Dies gilt umso mehr, als eine flächendeckende Überwachung der Arbeitsbedingungen durch staatliche Strukturen nicht ausreichend gewährleistet werden kann.

Zwar hat ver.di für fast alle Bundesländer (außer Mecklenburg-Vorpommern und Saarland) Flächentarifverträge für Logistik bzw. Spedition und Transport mit den jeweiligen regionalen Verkehrs- bzw. Logistik-Arbeitgeberverbänden abgeschlossen, die auch Paketdienste umfassen. Auf tarifvertraglicher Ebene ist eine Erfassung der Subunternehmer aber vor allem deshalb schwierig, weil weder sie noch die auftraggebenden Unternehmen Mitglied in einem Arbeitgeberverband sind, sodass die Flächentarifverträge nicht greifen.<sup>437</sup> Der bereits erwähnte BPEX und der BdKEP agieren bisher nur als Unternehmensverbände, die sich außerhalb des Tarifvertragssystems bewegen (abgesehen von einzelnen Versuchen des BdKEP in der Vergangenheit). Der Gewerkschaft verbleibt daher nur die Möglichkeit, Haustarifverträge abzuschließen. Die einzelnen Klein(st)unternehmen zu tarifieren würde die gewerkschaftlichen Strukturen überfordern.<sup>438</sup> Aufgrund der großen Zahl von Subunternehmern, ihrer geringen Größe und der Mobilität der Branche wäre eine solche Strategie der Gewerkschaft nicht erfolgversprechend. Dies gilt umso mehr, als die beschriebene Branchenstruktur mit mobilen Beschäftigten, einer extrem großen Fluktuation und einem hohen Anteil migrantischer Beschäftigter strukturell bedingt großflächige und nachhaltige Strategien zur Organisierung der Beschäftigten enorm erschwert. Faktisch sind also weder eine effektive Tarifpolitik noch kollektive Maßnahmen realistisch möglich.

Als Folge hiervon werden lediglich bei Deutsche Post/DHL, die nahezu ausschließlich eigene Zusteller in der Paketzustellung beschäftigen, und bei UPS und FedEx, die ca. 40 Prozent Stammbeschäftigte haben, der überwiegende Anteil der Beschäftigten von Betriebsrats- und Tarifstrukturen erfasst.<sup>439</sup> Der hohe Organisationsgrad im Fall von Deutsche Post/DHL hat auch historische Gründe, handelt es sich doch bei der Deutschen Post AG um ein privatisiertes

---

436 Mit einer Kurzzusammenfassungen und m.w.N. von Untersuchungen zum Zusammenhang von betrieblicher Mitbestimmung und guten Arbeitsbedingungen: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung.

437 Vgl. ähnlich: ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 34.

438 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 3; Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023, 1.

439 Eigene Berechnung anhand von Unternehmensangaben bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 7.

Staatsunternehmen, in dem zum Zeitpunkt der Privatisierung unter den Angestellten und Beamten ein Organisationsgrad von 75 Prozent bestand.<sup>440</sup>

Insgesamt ist in der gesamten KEP-Branche die Anzahl an tarifgebundenen Beschäftigten rückläufig.<sup>441</sup> Folge der geringen Tarifbindung ist eine geringe Entlohnung der in Subunternehmen Beschäftigten – wie sie oben unter B. II. 3. c) (1) bereits beschrieben worden ist.

## 5. Resümee zur Situation in der Branche der Paketzustellung

- Die Paketbranche in Deutschland ist zwar auf dem Anbietermarkt durch wenige große Paketdienstleister geprägt, zeichnet sich aber hinsichtlich der Beschäftigung durch eine erhebliche Fragmentierung aus. Kennzeichnend für die Leistungserbringung sind eine hohe Standardisierung, ein erheblicher Wettbewerbsdruck sowie eine detaillierte Leistungsmessung<sup>442</sup>. Das dargelegte Ausmaß, in dem die großen Paketdienstleister Subunternehmer einsetzen, zeigt, dass dies keineswegs nur der Abfederung saisonaler Spitzen dient.
- Subunternehmer werden hauptsächlich eingesetzt, um Kosten auf der „letzten Meile“, die gleichzeitig den wesentlichen Kostenfaktor der Leistungserbringung darstellt, zu senken und damit die Gewinne der Paketdienstleister zu maximieren.
- Dabei erweist sich gerade der umfassende Einsatz von Subunternehmern als wesentlicher Faktor einerseits für die Gefährdung des Niveaus der Gesundheits- und Beschäftigungsbedingungen und andererseits für Rechtsverstöße. Letztere sind – wie gezeigt – strukturell angelegt und gehen weit über Einzelfälle hinaus.
- Dies liegt zum einen daran, dass der Wettbewerb zu einem wesentlichen Teil über die Beschäftigungsbedingungen geführt wird und der Preisdruck auf diesem Weg an die Beschäftigten weitergegeben wird.
- Zum anderen machen die durch Subsubunternehmerketten geschaffenen unklaren Verantwortlichkeiten einerseits eine effektive Kontrolle der Branche unmöglich und führen andererseits dazu, dass Beschäftigte ihre Rechte nicht durchsetzen (können).

---

440 *Schmierl/Schneider/Struck*, WSI-Mitteilungen 2021, 472, 476; ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 34; *Maier*, Tagesspiegel Background, 30.11.2022.

441 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 6.

442 Vgl. zur digitalen Überwachung und Kontrolle im Transportlogistiksektor *Schmierl et al.*, Digitale Logistik, 45.

- Dies wirkt sich auch deshalb besonders vehement aus, weil es eine Besonderheit dieser Branche ist, dass die auftraggebenden Paketdienstleister an der Spitze die Arbeitsprozesse weitestgehend vorstrukturieren und sich deren Vorgaben daher direkt auf die Beschäftigten der Subunternehmen auswirken.
- Die Kleinteiligkeit der Branche führt ferner dazu, dass sich kaum Mitbestimmungsstrukturen in der Branche bilden und dort auch die Tarifautonomie unter erheblichem Druck steht.
- Das führt letztlich nicht nur zu einer sinkenden Qualität der Beschäftigungsbedingungen, sondern auch zu einem strukturellen Durchsetzungsdefizit. Hinzu kommen noch die enorme Fluktuation unter den Beschäftigten sowie der hohe Anteil migrantischer Beschäftigter. Insgesamt ist damit das soziale Schutzniveau in der Branche gefährdet.

### III. Landwirtschaftliche Saisonarbeit

#### 1. Einleitung

Neben der Fleischwirtschaft und der Paketzustellung sind während der SARS-CoV-II-Pandemie auch die Arbeitsbedingungen in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt. Besonders die Arbeitsschutz- und Unterkunftsbedingungen der zumeist aus dem Ausland stammenden Saisonbeschäftigten haben – ähnlich wie in der Fleischindustrie – für negative Schlagzeiten gesorgt.<sup>443</sup>

Trotz ähnlicher Beschäftigtenstruktur und ähnlichen arbeits(schutz)rechtlichen Durchsetzungsdefiziten unterscheidet sich die Branchenstruktur grundlegend. Fremdpersonaleinsatz spielt nämlich in der Landwirtschaft praktisch kaum eine Rolle. Es ist daher offensichtlich, dass ein Direktanstellungsgebot hier völlig wirkungslos bliebe. Dennoch könnten sich ggf. andere Instrumente des Arbeitsschutzkontrollgesetzes auch in dieser Branche positiv auswirken.

Im folgenden Abschnitt werden daher zunächst nach dem Muster der zuvor dargestellten Branchen auch die Branchen- und Beschäftigungsbedingungen der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft untersucht.

---

443 S. ausführlich zu den Beschäftigungsbedingungen während der SARS-CoV-II-Pandemie *Bogoieski*, SR 2024, 56 ff.

## 2. Definition und Branchenentwicklung

### a) Definition der landwirtschaftlichen Saisonarbeit

Die Landwirtschaft erfasst nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige den Ackerbau, den Anbau von Obst- und Gemüse sowie die Tierhaltung.<sup>444</sup> Eine allgemeingültige Definition von Saisonbeschäftigung existiert nicht. Das Statistische Bundesamt definiert Saisonarbeitskräfte als „nicht ständig beschäftigte Arbeitskräfte mit einem auf weniger als sechs Monate abgeschlossenen Arbeitsverhältnis zum Betrieb. Hierzu zählen keine Arbeitskräfte, die im Rahmen der Nachbarschaftshilfe oder im Auftrag von Lohnunternehmen im Betrieb tätig sind.“<sup>445</sup>

Zentrales Merkmal ist die Befristung. Üblicherweise werden Saisonbeschäftigte zur Bewältigung der anfallenden Spitzen in der Landwirtschaft etwa zwischen März und Oktober eines jeden Jahres eingesetzt.<sup>446</sup> Jedoch ist eine klare Begrenzung der Beschäftigung weder hinsichtlich des Zeitraums noch – wie vom Statistischen Bundesamt angedeutet – hinsichtlich der Dauer möglich. Entscheidend ist vielmehr, dass die Beschäftigung nur eine Saison andauert. Auf die sozialversicherungsrechtliche Beschäftigungsform kommt es hingegen ebenfalls nicht an, denkbar sind sowohl geringfügige Formen der Beschäftigung als auch reguläre Formen.

Vorliegend wird Saisonbeschäftigung daher als klassifikatorischer Begriff verstanden, der eine abhängige Beschäftigung bezeichnet, die ohne Rücksicht auf eine starre Frist auf eine Saison beschränkt ist. Zu beachten ist dabei allerdings, dass die referierten Daten von der jeweiligen Definition der betreffenden Erhebungsmethode abhängen, die nicht einheitlich ist. Hierauf wird an den betreffenden Stellen verwiesen.

### b) Branchenentwicklung – Auswirkungen des Strukturwandels

In den vergangenen Jahrzehnten vollzog sich vor allem durch die voranschreitende Technisierung der Arbeitsabläufe ein Strukturwandel in der Landwirtschaft. Immer mehr Fläche<sup>447</sup> und immer größere Tierbestände können mit

444 Statistisches Bundesamt, Klassifikation der Wirtschaftszweige, 73 ff., dort auch ausführlich zu den verschiedenen Gruppen in der Abteilung Landwirtschaft. Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) ist die Landwirtschaft ein Teilbereich des Abschnitts A – Land- und Forstwirtschaft, Fischerei.

445 Statistisches Bundesamt, Saisonarbeitskräfte.

446 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 7, 15.

447 Vgl. zur Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe nach Betriebsfläche in Deutschland zwischen 1977 und 2022: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 2.1.2, Bodennutzung der Betriebe. Auf deren Website sind die Berichte aus den Jahren 1977 bis 2022 abrufbar (s. Quellenverzeichnis).

immer weniger Arbeitskräften<sup>448</sup> bewirtschaftet werden. Waren im Jahr 1970 noch 8 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland in der Landwirtschaft beschäftigt, so waren es 2022 nur mehr 1,2 Prozent.<sup>449</sup> Zwischen 2010 (1.080.000 Beschäftigte) und 2022 (938.000 Beschäftigte) ging mehr als jeder zehnte Arbeitsplatz in der Landwirtschaft verloren.<sup>450</sup> Zwischen 2020 und 2023, also in nur drei Jahren, sank die Zahl der Beschäftigten weiter um 7 Prozent auf 876.000 –<sup>451</sup> hier mögen pandemiebedingte Effekte eine Rolle gespielt haben.

Außerdem sind die landwirtschaftlichen Betriebe einem starken Preis- und Wettbewerbsdruck ausgesetzt, der auf die zunehmende Marktmacht der Lebensmitteleinzelhändler zurückgeht. Die Top 4 der Deutschen Lebensmitteleinzelhändler – Aldi-Gruppe, Edeka-Gruppe, Rewe-Gruppe und Schwarz-Gruppe (Lidl und Kaufland) – kommen auf einen Anteil von 76,1 Prozent am Gesamtumsatz. Der Deutsche Bauernverband kritisiert in seinem Situationsbericht für die Jahre 2023/2024, dass durch diese Marktmacht die Verhandlungspositionen ungleich verteilt seien.<sup>452</sup> Diese Einschätzung wird auch in der wissenschaftlichen Literatur geteilt.<sup>453</sup>

Verschärft wird dies noch durch die internationale Konkurrenz. Heimische Betriebe können dem Preisdruck häufig nicht standhalten, da die Produktionskosten in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten, insbesondere Süd- und Osteuropas, häufig deutlich höher sind. In der Saison 2022 vernichteten Erdbeerbauern im Münsterland aus Protest gegen die niedrigen Preise für spanische Erdbeeren ihre Ernte oder ernteten ihre Felder gar nicht erst ab, da sich

---

448 Vgl. die Kennzahlen zur Entwicklung der Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben etwa nach Rechtsformen und nach Größenklassen der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) zwischen 1997 und 2020 bei Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 2.1.8, Arbeitskräfte; vgl. ergänzend hierzu die Kennzahlen der Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben nach Betriebsgrößenklassen insbesondere für das Jahr 2023 in der Sonderauswertung der Fachserie 3, Reihe 2.1.8. durch das Statistische Bundesamt bei: BMEL, Landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Tabelle 3030300-0000 Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben nach Betriebsgrößenklassen.

449 Vgl. Deutscher Bauernverband (Hrsg.), Situationsbericht 2023/24, 18, mit Abbildung von Wirtschaftskennziffern in der Landwirtschaft im Jahrhundertvergleich, die auf den Daten des Statistischen Bundesamtes beruht.

450 S. dazu Deutscher Bauernverband (Hrsg.), Situationsbericht 2023/24, 112, mit einer Übersicht der Entwicklung der Anzahl der Betriebe im Zeitraum 2010 bis 2022 auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes.

451 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 021, 16.1.2024.

452 Vgl. Deutscher Bauernverband (Hrsg.), Situationsbericht 2023/24, 36, mit Abbildung der TOP 10 deutschen Lebensmitteleinzelhändler gemessen am Gesamtumsatz im Jahr 2022.

453 *Bogoeski*, SR 2024, 56, 62; s. dazu auch ausführlich Initiative Faire Landarbeit/Oxfam Deutschland (Hrsg.), Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, 2 ff.; vgl. ausführlich zur Marktmacht der größten deutschen Lebensmitteleinzelhandelsketten: *Schneider et al.*, *Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe?*, 10 f.

dies nach ihrer Einschätzung zu den vom Lebensmitteleinzelhandel gezahlten Preisen nicht gelohnt hätte.<sup>454</sup>

Die Anzahl der Betriebe in der Landwirtschaft, insbesondere der Kleinbetriebe, hat im Laufe der letzten Jahrzehnte abgenommen.<sup>455</sup> Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes sank sie allein zwischen 2020 (262.800)<sup>456</sup> und 2023 (255.000)<sup>457</sup> um rund 3 Prozent. Mit der Abnahme der Betriebe geht ein Konzentrationsprozess einher: Es besteht ein anhaltender, wenn auch mittlerweile verlangsamter Trend zu wachsenden Betrieben – gemessen an der bewirtschafteten Hektaranzahl.<sup>458</sup> Soweit ersichtlich sind keine konkreten Zahlen zur Größe der landwirtschaftlichen Betriebe nach Anzahl der Beschäftigten verfügbar. Zwar gibt das Statistische Bundesamt in Pressemitteilungen die durchschnittliche Anzahl von Arbeitskräften pro Betrieb für das Jahr 2020 mit 3,6<sup>459</sup> und für das Jahr 2023 mit 3,4<sup>460</sup> an. Eine genauere Aufschlüsselung nach Betriebsgrößenklassen erfolgt dabei jedoch nicht.<sup>461</sup> Vielmehr erfasst das Statistische Bundesamt die Betriebsgrößenstruktur nach landwirtschaftlich genutzter Fläche in Hektar.<sup>462</sup> Dabei sind die Betriebe im Osten Deutschlands größer als die im Westen. Dies beruht vor allem auf historischen, wirtschaftlichen und geografischen Faktoren.<sup>463</sup>

Die Insolvenzquote in der Landwirtschaft ist dagegen gering. Im Jahr 2020 gab es bundesweit lediglich 93 Insolvenzanträge.<sup>464</sup> Dies erklärt sich auch damit, dass die Betriebsaufgabe in der Landwirtschaft oft durch Verkauf/Verpachtung erfolgt.<sup>465</sup>

---

454 S. dazu exemplarisch: *Baurmann*, ZEIT online, 19.6.2022; *Eckinger*, *agrarteute*, 27.5.2022.

455 Vgl. Statistisches Bundesamt, *Betriebe und landwirtschaftlich genutzte Fläche im Zeitablauf, 1933 bis 2020*; vgl. auch Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), *Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023*, 12 m.w.N.

456 Statistisches Bundesamt, *Landwirtschaftliche Betriebe mit ausgewählten Merkmalen 2020 nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung*.

457 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 021, 16.1.2024.

458 Vgl. zum Stand im Jahr 2020: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 001, 22.1.2020; Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 053, 6.9.2021; vgl. zum Stand im Jahr 2023: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 021, 16.1.2024.

459 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 053, 6.9.2021.

460 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 021, 16.1.2024.

461 Auch durch die SVLG erfolgt keine entsprechende Aufschlüsselung, vgl. BMAS/BAuA, *Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2022*, 167.

462 Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 2.1.8, *Arbeitskräfte, Tabellenteil 0601.1 R, Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF)*.

463 Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland*, 22.12.2021.

464 BT-Drs. 20/891, 2.

465 *Zinke*, *agrarteute*, 15.11.2021.

Außerdem setzt eine Absatzkrise, die durch steigende Energie- und Düngerpreise sowie eine nachlassende Nachfrage aufgrund der Inflation verursacht wurde,<sup>466</sup> die Branche unter weiteren Druck. Im Jahr 2023 erwarteten die landwirtschaftlichen Betriebe die niedrigste Erntemenge von Erdbeeren seit 1998. Auch die Erntemenge von Spargel war rückläufig und 2023 auf dem niedrigsten Stand seit 2013. Die ertragsfähige Fläche für Freilanderdbeeren sank im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 7 Prozent – auch dies der niedrigste Wert seit 1998.<sup>467</sup>

### **3. Branchenstruktur, Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen**

#### **a) Relevanz der Saisonbeschäftigung für die deutsche Landwirtschaft**

Trotz zunehmender Technisierung können einige saisonal anfallende Tätigkeiten in der Landwirtschaft bislang nicht mechanisiert werden. Das betrifft vor allem den Anbau und die Ernte von sogenannten Sonderkulturen, zu denen bspw. der Obst- und Gemüseanbau zählen, und von Gartenbauerzeugnissen.<sup>468</sup> Die arbeitsintensive und körperlich beanspruchende Ernte und auch das Sortieren und Verpacken der Erzeugnisse sowie die Vorbereitung und Nachbereitung der Felder am Rand der Saison übernehmen größtenteils Saisonarbeitskräfte.<sup>469</sup>

Die Datenlage zu Saisonbeschäftigten ist allerdings sehr dünn. Sie werden zwar in der Landwirtschaftszählung des Statistischen Bundesamtes,<sup>470</sup> die alle vier Jahre durchgeführt wird, erfasst. Darin erfolgt jedoch nur die Angabe der Anzahl der innerhalb des betrachteten Jahres insgesamt tätig gewordenen Saisonarbeitskräfte. Lediglich die Beschäftigungsstatistik der BA mit ihren monatsweisen Zahlen kann näherungsweise Aufschluss über die Beschäftigungsformen der Saisonarbeitskräfte im Bereich der Landwirtschaft und über deren Herkunft geben, auch wenn der Begriff „Saisonarbeitskräfte“ dort nicht verwendet wird. Allerdings dürften die dort ausgewiesenen kurzfristig Beschäftigten i.S.d. § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV in aller Regel Saisonarbeitskräfte sein.<sup>471</sup> Kurzfristige Beschäftigung liegt nämlich vor, wenn sie auf nicht mehr als drei

---

466 Dazu ausführlich Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15.

467 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 288, 20.7.2023.

468 Vgl. dazu ausführlich *Huschik et al.*, Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung, 53.

469 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15.

470 Ausführlich zur Datenerhebung durch das Statistische Bundesamt *Späth et al.*, Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit, 22 f.

471 So auch die Einschätzung der BA, Kurzinfo März 2024, 3; zu beachten ist bei den Zahlen allerdings, dass auch die in der Jagd Beschäftigten miterfasst sind.

Monate oder 70 Arbeitstage befristet ist und nicht berufsmäßig ausgeübt wird. Erfasst sind in den Zahlen der BA allerdings nur Beschäftigte, auf die deutsches Sozialversicherungsrecht anwendbar ist. Folgerichtig sind vorübergehend von einem ausländischen Arbeitgeber nach Deutschland entsandte Beschäftigte nicht enthalten. Allerdings scheinen in der Landwirtschaft Entsendungen in der Praxis keine Rolle zu spielen.<sup>472</sup>

Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes zeigen auf, dass der Anteil der Saisonbeschäftigten in den meist familiengeführten landwirtschaftlichen Betrieben mit knapp einem Drittel im Bundesdurchschnitt recht hoch ist. Von den genannten 876.000 Arbeitskräften im Jahr 2023 waren 398.300 Personen Familienarbeitskräfte (45,5 Prozent), 234.800 ständig Beschäftigte (26,8 Prozent) und 242.800 Saisonarbeitskräfte (27,7 Prozent).<sup>473</sup> Der Einsatz der Saisonbeschäftigten variiert stark nach der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Betriebe, die wiederum von den regional unterschiedlichen Witterungs- und Bodenbedingungen<sup>474</sup> abhängt. Im Süden Deutschlands liegt der Schwerpunkt auf dem Anbau von arbeitsintensiven Sonderkulturen,<sup>475</sup> während im Osten Deutschlands der Schwerpunkt auf dem Ackerbau liegt, bei dem Maschinen für die Ernte eingesetzt werden können.<sup>476</sup> Im Jahr 2020 machten Saisonbeschäftigte in Rheinland-Pfalz einen Anteil von 50 Prozent und im Saarland nur einen Anteil von 11 Prozent an den Arbeitskräften in der Landwirtschaft aus.<sup>477</sup>

Laut der Beschäftigungsstatik der BA von März 2024 waren während der Pandemie weniger kurzfristig Beschäftigte in der Landwirtschaft tätig als in den Jahren zuvor.<sup>478</sup> Ein erheblicher Teil der ausländischen Beschäftigten wurde angesichts der schlechten Marktsituation vorzeitig zurück in ihre Heimatländer geschickt. Ferner wurden die Grenzen für die kurzfristige Beschäftigung während der Pandemie auf 115 bzw. 102 Tage<sup>479</sup> verlängert. Weniger Arbeitskräfte mussten mehr Arbeit bewältigen. Dies führte in vielen Fällen zu einem

---

472 Nach Auskunft der IG BAU ggü. d. Verf.; s. dazu auch *Späth et al.*, Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit, 6.

473 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 021, 16.1.2024.

474 Vgl. zu den Entwicklungen der Saisonarbeit nach Beschäftigungsformen und Monaten sowie zu den regionalen Unterschieden: *Späth et al.*, Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit, 35 ff., 38 ff.

475 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15; BMEL, Landwirtschaftliche Arbeitskräfte.

476 Vgl. ausführlich BMEL, Landwirtschaftliche Arbeitskräfte.

477 Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Arbeiten auf dem Land, Landwirtschaftszählung 2020, 4.4.2023.

478 BA, Beschäftigte in der Landwirtschaft.

479 Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), BGBl. 2020 I, S. 575, 576.

verdichteten Arbeitsaufkommen sowie längeren Arbeitszeiten für die verbliebenen Beschäftigten.<sup>480</sup> Das Bild ist allerdings uneinheitlich. So finden sich auch Praxisberichte, in denen Saisonarbeitskräfte ihre Zufriedenheit mit dem Job und angemessene Arbeitsbedingungen zum Ausdruck bringen.<sup>481</sup>

Obwohl die maximal zulässigen Arbeitstage bei einer kurzfristigen Beschäftigung ohne Sozialversicherungspflicht nach der Pandemie wieder auf 70 Arbeitstage verringert wurden, blieb die Zahl der kurzfristig Beschäftigten im Mai 2023 im Vergleich zu vorpandemischen Zeiten niedrig, während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugenommen hatte.<sup>482</sup> Die „Initiative Faire Landarbeit“ – ein Bündnis gewerkschaftsnaher Beratungsstellen, der Gewerkschaft IG BAU, kirchlicher Beratungsstellen sowie weiterer Organisationen –<sup>483</sup> vermutet hier einen Zusammenhang mit ihrer Beobachtung, dass die Deutsche Rentenversicherung (DRV) seit 2021 die Prüfung der Angaben zum Versicherungsstatus der Saisonbeschäftigten ausgeweitet hat und dass seit dem Jahr 2022 die Pflicht besteht, dass die Arbeitgeber Meldungen über den Versicherungsstatus der Beschäftigten abgeben müssen (s. dazu ausführlich III. 3. c) (5)).<sup>484</sup> So seien in diesem Zeitraum immer mehr Personen, die vormals kurzfristig beschäftigt waren, zum ersten Mal sozialversicherungspflichtig tätig geworden.<sup>485</sup> Inwiefern eine Ausweitung der Prüfungstätigkeit der DRV tatsächlich stattgefunden hat, kann nicht abschließend beurteilt werden. Branchen- und/oder sachverhaltsbezogen ausdifferenzierte Statistiken zur Prüftätigkeit der DRV hinsichtlich der Arbeitgebermeldungen gemäß § 28a Abs. 1 i.V.m. § 28p Abs. 1 SGB IV sind nicht verfügbar.<sup>486</sup>

## b) Ausländerbeschäftigung in der Landwirtschaft

Trotz der sinkenden Zahl der Saisonarbeitskräfte kann ihr Bedarf in der deutschen Landwirtschaft nicht allein mit der Nachfrage auf dem deutschen Bewerbermarkt ausgeglichen werden.<sup>487</sup> Die Bedeutung ausländischer Saisonbeschäftigter in der Landwirtschaft hat sich zuletzt während der SARS-CoV-II-

---

480 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 5, 14 ff.

481 So bspw. laut Aussage von Initiative Faire Landarbeit/Oxfam Deutschland (Hrsg.), Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, 9.

482 Vgl. dazu die Zahlen zu den kurzfristig Beschäftigten im Zeitraum Januar 2015 bis September 2023 bei: BA, Beschäftigte in der Landwirtschaft.

483 S. zu allen Mitgliedern: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 2. Dieses Bündnis besucht die Einsatzorte von Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft, zumeist Felder, um Infos zu Arbeitsrechten in verschiedenen Sprachen zu verbreiten und in Kontakt mit den Beschäftigten auf den Feldern zu treten.

484 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 10.

485 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 10.

486 Auskunft der DRV am 8.8.2024 auf entsprechende Anfrage d. Verf.; vgl. auch BT-Drs. 20/7659, 4.

487 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 12.

Pandemie<sup>488</sup> gezeigt. Ausländische Saisonarbeitskräfte durften trotz Einreisebeschränkungen im Rahmen von Ausnahmeregelungen nach Deutschland einreisen, da sie als systemrelevant eingestuft wurden.<sup>489</sup>

Die BA-Zahlen zeigen, dass Ende Juni 2023 rund vier von fünf kurzfristig Beschäftigten in der Landwirtschaft (rund 79 Prozent) aus dem Ausland stammten.<sup>490</sup> Die BA-Statistik gibt allerdings nur die Staatsangehörigkeit der Beschäftigten wieder, der Wohnsitz und auch die Zuordnung zum Sozialversicherungssystem lässt sich daraus nicht mit Sicherheit ableiten.<sup>491</sup> Die Erfahrungen der „Initiative Faire Landarbeit“ zeigen, dass die Saisonbeschäftigung regelmäßig auf „zirkulärer Arbeitsmigration“ beruht. Das bedeutet, dass sich Beschäftigte nur temporär und jährlich wiederkehrend zur Saison für ihre Beschäftigung in Deutschland aufhalten.<sup>492</sup> Insofern ist davon auszugehen, dass jedenfalls ein Großteil der vorgenannten Personen für die Saisonbeschäftigung aus dem Ausland nach Deutschland reist. Wie lange sie sich im Einzelnen in Deutschland aufhalten, ist aufgrund der vorliegenden Daten ebenfalls nicht mit Sicherheit zu sagen.<sup>493</sup> Die „Initiative Faire Landarbeit“ geht von nur wenigen Wochen, teilweise auch Monaten aus.<sup>494</sup>

Der überwiegende Teil kam in der jüngeren Vergangenheit laut BA-Statistik aus EU-Mitgliedstaaten, wobei Rumänien mit einem Anteil von rund 57 Prozent an der Spitze steht, gefolgt von Polen mit einem Anteil von rund 14 Prozent.<sup>495</sup> Dies deckt sich weitestgehend mit den Erkenntnissen der „Initiative Faire Landarbeit“<sup>496</sup> und mit denen der Arbeitgebervertretung in dieser Branche<sup>497</sup>. In der Praxis wird in den letzten Jahren eine Verlagerung des Rekrutierungsraums auf östlich gelegene Drittstaaten beobachtet. Die „Initiative Faire Landarbeit“ traf im Jahr 2022 bei ihren Feldaktionen vereinzelt Personen aus Kirgisistan und Usbekistan<sup>498</sup> und im Jahr 2023 aus Sri Lanka und China<sup>499</sup> an. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Drittstaaten in der Landwirtschaft hat sich nach der Beschäftigungsstatistik der BA zwischen 2015 und 2023 nominal mehr als verdoppelt. Im selben Zeitraum hat sich die Zahl

---

488 Zur Verstärkung der Prekarisierung während der SARS-CoV-II-Pandemie ausführlich *Bogoeski*, SR 2024, 56 ff.

489 BMI, Pressemitteilung, 2.4.2020.

490 BA, Beschäftigte in der Landwirtschaft.

491 So auch BT-Drs. 20/7659, 5 f.

492 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 12.

493 Vgl. *Bogoeski*, SR 2024, 56, 71.

494 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 12.

495 Vgl. BA, Beschäftigte in der Landwirtschaft.

496 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 13, 20.

497 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

498 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15.

499 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 20.

der kurzfristig beschäftigten Personen aus Drittstaaten sogar verdreifacht. Im Juni 2023 machten sie rund 10 Prozent der insgesamt in der Landwirtschaft beschäftigten Ausländer aus. Rund 42 Prozent der Drittstaatsangehörigen in der Landwirtschaft kamen im Juni 2023 aus der Ukraine, die schon vor Kriegsbeginn der wichtigste Herkunftsstaat für Saisonkräfte außerhalb der EU war.<sup>500</sup>

Um in Deutschland tätig zu werden, benötigen Drittstaatsangehörige grundsätzlich einen Aufenthaltstitel mit Arbeitserlaubnis. Die in § 15a Beschäftigungsverordnung (BeschV) umgesetzte Saisonarbeiter-Richtlinie 2014/36/EU<sup>501</sup> eröffnet für den Bereich der Saisonarbeit die Möglichkeit, dass Saisonbeschäftigte aus Drittstaaten im Rahmen sogenannter Vermittlungsabsprachen tätig werden können. Diese Vermittlungsabsprachen werden zwischen den Arbeitsverwaltungen der Dritt- und EU-Staaten getroffen und ermächtigen die Arbeitsverwaltungen, ohne Einschaltung von Visa-Stellen eine Arbeitserlaubnis zu erteilen. Die Vermittlung durch die BA kann eine Beschäftigung für die Dauer von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen und eine saisonabhängige Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich umfassen. Die BA hat bspw. mit Georgien und der Republik Moldau derartige Vermittlungsabsprachen getroffen. Die Zahl der drittstaatsangehörigen Saisonkräfte in der Landwirtschaft, die auf diesem Weg nach Deutschland kommen, bewegt sich lediglich im niedrigen vierstelligen Bereich.<sup>502</sup> In einzelnen Fällen wurde dokumentiert, dass Saisonbeschäftigte missbräuchlich anderweitige Aufenthaltstitel nutzen, um nach Deutschland zu kommen. Genannt werden etwa studienbezogene Praktika, wofür lediglich eine Genehmigung der BA erforderlich ist, vgl. § 15 Nr. 6 BeschV.<sup>503</sup>

Die Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sind laut den Zahlen der FKS ungleichmäßig auf die Bundesländer verteilt und zeigen keine Regelmäßigkeit auf. In Brandenburg wurden bei der Schwerpunktbereichsprüfung im Jahr 2020 80 Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts eingeleitet, während es im Jahr 2021 nur 12 waren und im Jahr 2019 gar keine eingeleitet wurden. Eine Ausnahme bildet Baden-Württemberg. Dort war die Zahl der Verstöße in den Jahren von 2019 bis 2021 (2019: 158; 2020: 46; 2021: 108) im Ver-

---

500 Vgl. BA, Beschäftigte in der Landwirtschaft.

501 Richtlinie 2014/36/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer vom 28.3.2014, ABl. 2014, L 94/375.

502 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 13.

503 Dazu ausführlich Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15; Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 18; über ukrainische Studierende als angebliche Praktikanten in Brandenburg im Jahr 2019: rbb/pressportal, 24.6.2019.

gleich zu den anderen Bundesländern relativ hoch.<sup>504</sup> Die ungleiche Verteilung der Verstöße deutet darauf hin, dass die FKS punktuell Gruppen mit illegalem Aufenthaltsstatus aufgreift.<sup>505</sup>

## c) Beschäftigungsbedingungen von Saisonbeschäftigten

### (1) Mindestlohnunterschreitungen

Nach Beobachtungen von gewerkschaftsnahen Praxisvertretern sind Mindestlohnunterschreitungen in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit weit verbreitet.<sup>506</sup> Dies deckt sich mit den Kontrollergebnissen der FKS. Im Jahr 2022 führten ca. 6,4 Prozent der Arbeitgeberprüfungen in der Landwirtschaft zu einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen das Mindestlohngesetz. Zum Vergleich: Damit wurden in der Landwirtschaft häufiger Verstöße gegen das Mindestlohngesetz festgestellt als in der Bauwirtschaft, das eine Schwerpunktbereichsbranche i.S.d. § 2a Abs. 1 Schwarzarbeitsgesetz (Schwarz-ArbG) ist. Dort führten „lediglich“ 4,01 Prozent der Kontrollen zu einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Mindestlohnverstößen.<sup>507</sup> Neben Mindestlohnunterschreitungen wurden bei den Kontrollen der FKS außerdem eine Vielzahl an Fällen von vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen (§ 266a Abs. 1, Abs. 2 Strafgesetzbuch, StGB) sowie Sozialleistungsmisbrauch durch Beschäftigte (§ 263 StGB) festgestellt.<sup>508</sup>

Mindestlohnunterschreitungen und Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz stehen laut arbeitnehmernahen Branchenvertretern regelmäßig in einem Zusammenhang mit der Zahlung von Akkordlöhnen, die bei Umrechnung auf eine geleistete Arbeitsstunde in einigen Fällen nicht an die Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes angepasst werden.<sup>509</sup> Außerdem seien die Akkordlöhne intransparent in der Zusammensetzung, da der Arbeitgeber sie einseitig bestimmen kann, was Potenzial für Missbrauch biete.<sup>510</sup> Die für diese Untersuchung befragten Arbeitgebervertreter bestätigten, dass Akkordlohnzahlungen gängige

504 Vgl. BT-Drs. 20/1223, 108 ff.; Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 323.

505 Das nimmt auch die Initiative Faire Landarbeit an, s. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 18.

506 Vgl. exemplarisch dazu: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 27.

507 Vgl. BT-Drs. 20/5704, Anlage.

508 Vgl. exemplarisch für das Jahr 2021: BT-Drs. 20/1223, 223 ff.

509 Vgl. Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 128 f.; Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 6.

510 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 23 f., mit einem Beispiel zur Lohnabrechnung von drei Personen, die drei Tage lang gleich lang gearbeitet haben (Abb. 6).

Praxis sind und die Akkorde einseitig von den Arbeitgebern bestimmt werden. Sie führen jedoch an, dass die jeweiligen Akkordlöhne in vielen Betrieben am Beginn einer jeden Schicht für alle Beschäftigten sichtbar ausgehängt würden und die Zusammensetzung der Löhne daher transparent nachvollzogen werden könne. Akkordlöhne sowie deren stetige Anpassung seien notwendige Mittel, um in der Branche flexibel auf die unvorhersehbaren Witterungsbedingungen reagieren zu können. Ferner werde mit ihnen sichergestellt, dass die Beschäftigten einen Ansporn zur konstanten Leistungserbringung verspürten. Mindestlohnunterschreitungen, die auf Akkordlohnzahlungen zurückgingen, seien lediglich Ausnahmefälle. Eine Zuordnung der geernteten Menge je Beschäftigten erfolge in großen Betrieben z. B. mit Barcodes.<sup>511</sup> An dieser Stelle besteht eine deutliche Einschätzungsdivergenz zwischen Gewerkschafts- und Verbandsvertretern. Nicht von der Hand zu weisen sind aber jedenfalls die behördlich festgestellten Mindestlohnverstöße.

Besonders für die Zeit der SARS-CoV-II-Pandemie und der Absatzkrise, verursacht durch steigende Energie- und Düngerpreise sowie eine nachlassende Nachfrage aufgrund der Inflation,<sup>512</sup> beobachtete die „Initiative Faire Landarbeit“, dass landwirtschaftliche Betriebe ihr Betriebsrisiko durch die Akkordlohnzahlung teilweise auf die Beschäftigten ausgelagert haben. Im Jahr 2023 habe in einigen Betrieben eine zunehmende Arbeitsverdichtung unter Einsatz von weniger Personal stattgefunden, die sich auf eine Absenkung der in der Branche gängigen Akkordlöhne zurückführen ließ.<sup>513</sup>

Mindestlohnunterschreitungen werden in der Praxis teilweise durch unberechtigte Lohnabzüge verdeckt, wie auch die Erfahrungen des Zolls belegen. Im Rahmen einer groß angelegten Kontrollmaßnahme erklärte eine Sprecherin des Hauptzollamtes Karlsruhe im Januar 2024:

„Oftmals erhalten Erntehelfer nicht den ihnen zustehenden Mindestlohn. Häufig fordern Arbeitgeber von den Erntehelfern überhöhte Mieten für die Unterkünfte, ziehen Geld für Arbeitsgeräte ab oder betrügen bei der Erfassung der Arbeitszeit“.<sup>514</sup>

---

511 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

512 Dazu ausführlich Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15.

513 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 26.

514 So *Alina Holm*, Sprecherin des Hauptzollamtes Karlsruhe, nachzulesen in: Zoll, 30.1.2024.

Dabei scheinen in der Praxis insbesondere überhöhte Lohnabzüge für Unterkünfte vorzukommen.<sup>515</sup> Denn oftmals sind Arbeits- und Mietverträge in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit miteinander verknüpft (dazu sogleich näher unter B. III. 3. c) (4)).<sup>516</sup>

Grundsätzlich sind Abzüge für Verpflegung und Unterkunft unter Wahrung des § 107 GewO bei entsprechender Vereinbarung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgeber zulässig. Die Pfändungsfreigrenze des Arbeitslohnes darf jedoch nicht überschritten werden, vgl. § 107 Abs. 2 S. 5 GewO i.V.m. § 394 BGB. Von konkreten Fällen, in denen die gesetzlichen Sachbezugswerte umgangen werden, indem Unterkünfte über angeblich externe Firmen vermietet werden, berichtet „Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg“, eine vom BMAS geförderte Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel.<sup>517</sup>

## (2) Arbeitszeiterfassung und Arbeitszeitverstöße

Eine flächendeckende digitale Arbeitszeiterfassung besteht in der Landwirtschaft nicht. Die Arbeitszeit wird teilweise noch manuell durch die Arbeitgeber, Vorarbeiter oder auch die Beschäftigten erfasst.<sup>518</sup> Die händische Arbeitszeiterfassung lässt Raum für Arbeitszeitmanipulationen. Vor allem Arbeits- und Ruhezeitverstöße sowie Mindestlohnverstöße werden in der Praxis in einigen Fällen durch eine manipulierte händische Arbeitszeiterfassung verschleiert.<sup>519</sup>

Die quantitativen Befunde einer Studie zum gesetzlichen Mindestlohn und zu Saisonbeschäftigung im Auftrag der Mindestlohnkommission von *Huschik et al.* aus dem Jahr 2022 hat ergeben, dass gesetzliche Vorschriften zu den Arbeitszeiten in der landwirtschaftlichen Saisonbeschäftigung (auf dem Papier) überwiegend eingehalten werden. Arbeitsstunden, die in Zeiten der witterungsbedingten Arbeitsspitzen über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehen, und auch nicht gewährte Ruhetage würden an Tagen mit geringerem Arbeits-

515 Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 19; Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 26.

516 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 6; s. dazu auch: *Bogoeski*, SR 2024, 56, 68; Initiative Faire Landarbeit/Oxfam Deutschland (Hrsg.), Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, 7.

517 S. ausführlich Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 16; die Angaben dort beruhen auf Berichten von *Katharina Varelmann* vom Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen, von *Catalina Guia* von Arbeit und Leben NRW sowie auf Berichten des PECO-Instituts.

518 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

519 Vgl. dazu Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 26.

anfall ausgeglichen, wie es § 15 Abs. 1 Nr. 2 ArbZG vorsieht.<sup>520</sup> Jedoch berichteten alle für die Studie von *Huschik et al.* befragten Betriebsleiter, dass die Arbeitszeiten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben mithilfe doppelter Buchführung geschönt würden, da ansonsten eine exakte Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes kaum möglich sei.<sup>521</sup>

Die Erkenntnisse aus der genannten Studie der Mindestlohnkommission deuten darauf hin, dass Arbeitszeitmanipulationen oft zumindest mit Billigung der Beschäftigten erfolgen. Die im Rahmen der vorgenannten Studie befragten ausländischen Saisonbeschäftigten gaben an, dass sie kein Verständnis für die unflexiblen deutschen Arbeitszeitgesetze hätten und gerne so viel wie möglich arbeiten würden, da sie gerade dafür nach Deutschland gekommen seien.<sup>522</sup> Außerdem ergab die Befragung, dass offenbar viele der Saisonbeschäftigten keine Kenntnis vom gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland haben. Die Beschäftigten arbeiten teilweise so lange es geht, da sie annehmen, dass ausschließlich die Akkordlöhne ihren Lohn bestimmen,<sup>523</sup> was zumindest nicht rechtskonform wäre. In diesem Zusammenhang hat die „Initiative Faire Landarbeit“ vereinzelt tägliche Höchstarbeitszeiten von 13 bis 16 Stunden beobachtet.<sup>524</sup>

Im Gespräch mit den Verfassern der vorliegenden Studie berichtete auch eine Arbeitgebervertreterin, dass die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen dem Bedürfnis der Landwirte nach Flexibilität, insbesondere aufgrund von Witterungseinflüssen, nicht gerecht würden. Mit Ablösung der täglichen Höchstarbeitszeit durch eine Wochenhöchstarbeitszeit könne dem Problem europarechtskonform begegnet werden.<sup>525</sup> Ähnliches wird bereits in fast allen Bundesländern durch die regionalen Rahmentarifverträge erreicht, die eine tarifliche Öffnung der Tageshöchstarbeitszeit i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1b ArbZG bei gleichzeitiger Begrenzung der Wochenhöchstarbeitszeit enthalten.<sup>526</sup> Ferner ist daran zu erinnern, dass die Begrenzung von Höchstarbeitszeiten einen fundamentalen Grundsatz des Arbeitsschutzrechts darstellt (vgl. nur Art. 31 Abs. 2 Grundrechte-Charta der EU, GRCh). Mit gutem Grund stehen sie gerade nicht zur Disposition der Arbeitsvertragsparteien.

---

520 *Huschik et al.*, Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung, 75 ff.

521 *Dies.*, 77.

522 *Dies.*, 26; vgl. dazu auch: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 24.

523 *Huschik et al.*, Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung, 122 f.

524 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 24.

525 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

526 Vgl. bspw. für Baden-Württemberg, Rahmentarifvertrag für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft v. 23.3.2018, § 5 Arbeitszeit, liegt d. Verf. vor.

### (3) Abhängigkeiten von ausländischen Saisonbeschäftigten

Insbesondere zwischen ausländischen Saisonbeschäftigten und ihren inländischen Arbeitgebern besteht vielfach ein Abhängigkeitsverhältnis, das über das übliche Ausmaß in einem Arbeitsverhältnis hinausgeht und das oben schon für die Fleischwirtschaft und die Paketzustellung beschrieben worden ist. Auch in der Landwirtschaft haben ausländische Arbeitnehmer schon deshalb eine schlechte Position auf dem deutschen Arbeitsmarkt und damit einhergehend eine schwache Verhandlungsposition gegenüber ihrem Arbeitgeber, weil viele von ihnen keine deutschen Sprach- und Rechtskenntnisse haben. Die ausländischen Saisonbeschäftigten sind meist wirtschaftlich auf den Job in der deutschen Landwirtschaft angewiesen. Praxisberichten zufolge kommt ein Großteil von ihnen aus prekären finanziellen Verhältnissen.<sup>527</sup> Arbeitgebervertreter berichten, dass der Bildungsstand dieser Beschäftigten oft niedrig ist.<sup>528</sup> Eine Befragung in der oben bereits zitierten Betriebsfallstudie im Auftrag der Mindestlohnkommission aus dem Jahr 2022 von *Huschik et al.* ergab, wenig überraschend, dass monetäre Gründe das Leitmotiv der ausländischen Saisonbeschäftigten für ihre Arbeit in der deutschen Landwirtschaft waren.<sup>529</sup> Wegen des hohen Lohngefälles zwischen den osteuropäischen Staaten und Deutschland können Saisonbeschäftigte auch mit niedrigem Bildungsstand einen höheren Lohn als in ihrem Herkunftsland erzielen: Der gesetzliche Mindestlohn lag mit Stand 1. Januar 2025 in Rumänien bei 4,87 Euro pro Stunde, in Polen bei 7,08 Euro pro Stunde und in der Ukraine bei 1,10 Euro pro Stunde.<sup>530</sup> Es kann davon ausgegangen werden, dass viele der Beschäftigten allein in der Hoffnung auf einen vergleichsweise guten Arbeitslohn Rechtsverstöße dulden.

Hinzu kommt, dass auch – und wohl gerade – in der Landwirtschaft Arbeits- und Mietverträge oft miteinander verknüpft werden, sodass für ausländische Saisonbeschäftigte bei Verlust des Arbeitsplatzes auch der Verlust der Unterkunft in Deutschland droht. Insbesondere mangels Ortskenntnisse sowie Kontakte in Deutschland bzw. im Einsatzort haben migrantische Saisonbeschäftigte nämlich keine andere Wahl, als die vom Arbeitgeber gestellten oder die über diesen vermittelten Unterkünfte in Anspruch zu nehmen. Grundsätzlich sind die Arbeitgeber gemäß Punkt 4.4. Abs. 1 S. 1 des Anhangs der ArbStättV dazu verpflichtet, eine angemessene Unterkunft zur Verfügung zu stellen, wenn dies aus Gründen der Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit erforderlich ist. Die Unterkünf-

527 Vgl. Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 6 f.

528 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

529 Vgl. *Huschik et al.*, Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung, 53 ff.

530 *Lübker/Schulten*, WSI-Mindestlohnbericht 2025, 6 f., vgl. insbesondere S. 7 die Abb. 1 zu gesetzlichen Mindestlöhnen basierend auf den Daten aus der WSI-Mindestlohnbank.

te befinden sich gerade in der Landwirtschaft meist in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsort, weit von Wohngebieten entfernt, sodass kaum Berührungspunkte zum gesellschaftlichen Leben bestehen.<sup>531</sup> Das Knüpfen von Kontakten wird außerdem durch die kurze Aufenthaltszeit in Deutschland erschwert. Meist ist der Arbeitgeber die einzige Kontaktperson der Saisonbeschäftigten in Deutschland.<sup>532</sup> Seit Jahren berichten gewerkschaftsnahe Beratungsstellen<sup>533</sup> und auch die Presse<sup>534</sup> von mangelhaften Zuständen in einigen Unterkünften. Die Probleme reichen von baulichen Mängeln über Platzknappheit aufgrund von Mehrfachbelegung<sup>535</sup> bis hin zu unzureichend ausgestatteten und unhygienischen Wohn- und Sanitäreinrichtungen. In manchen Fällen werden Saisonbeschäftigte in Containern unmittelbar in Feldnähe untergebracht, die ungeschützt der Sonneneinstrahlung ausgesetzt sind.<sup>536</sup> Die „Initiative Faire Landarbeit“ berichtet jedoch nach ihren Feldaktionen im Jahr 2023, dass im Vergleich vor allem zu den Jahren vor der SARS-CoV-II-Pandemie die Beschwerden der Beschäftigten bezüglich der Bedingungen in den Unterkünften teilweise deutlich abgenommen hätten. Es konnten größtenteils gut ausgestattete, renovierte Unterkünfte besichtigt werden.<sup>537</sup>

Dennoch bleiben Abhängigkeiten zwischen Arbeitgebern und Saisonbeschäftigten, die noch dadurch verstärkt werden, dass nach Beobachtungen der „Initiative Faire Landarbeit“ häufig von § 622 Abs. 5 Nr. 1 BGB Gebrauch gemacht wird. Laut dieser Regelung kann im Arbeitsvertrag eine beiderseitige Kündigungsfrist von auch nur einem Tag für „vorübergehende Aushilfen“ festgehalten werden, wenn sie weniger als drei Monate angestellt sind. Tatsächlich sind Fälle bekannt, in denen Saisonarbeitskräften unter Rückgriff auf diese Regelung bei Krankheit gekündigt wurde.<sup>538</sup> Daran zeigt sich exemplarisch, dass

---

531 Vgl. *Bogoeski*, SR 2024, 56, 59 f.; Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 20; Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 7, 15.

532 Vgl. *Bogoeski*, SR 2024, 56, 59 f.

533 S. exemplarisch: Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 15 f.; s. die Saisonberichte der Initiative Faire Landarbeit, die seit 2018 jährlich veröffentlicht werden, unter: IG BAU, Initiative Faire Landarbeit und die Saisonberichte.

534 *Peters/Preuß*, Süddeutsche Zeitung online, 3.3.2023.

535 Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 16.

536 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 32; vgl. auch ebd., 22, dort wird von den Unterkunfts- und Beschäftigungsbedingungen von 24 georgischen Saisonbeschäftigten berichtet, die in mit Schimmel befallenen Containern wohnten.

537 Ausführlich zu den Unterkunftsbedingungen nach den Erfahrungen der Initiative Faire Landarbeit: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 30 f.

538 Vgl. dazu Initiative Faire Landarbeit/Oxfam Deutschland (Hrsg.), Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, 8, unter Verweis auf ein Gespräch mit *Stefanie Albrecht* von der Beratungsstelle CORRECT!

diese Regelung auch als Sanktionsmittel genutzt wird, auch wenn dies gegen § 612a BGB verstößt. Außerdem wird von dieser Regelung wohl teilweise dann Gebrauch gemacht, wenn Saisonbeschäftigte die Zielvorgaben nicht erreichen.<sup>539</sup> Auch wenn dies nur dokumentierte Einzelfälle sind, so wirkt die bloße Möglichkeit dieser schnellen Kündigung – die sich unter den Beschäftigten auch herumsprechen wird – einschüchternd und dürfte die Überlegungen der Beschäftigten zur Rechtswahrnehmung und -durchsetzung mitbestimmen.

Außerdem werden Löhne nach einem Bericht der Initiative Faire Landarbeit regelmäßig erst zum Beschäftigungsende sehr kurz vor der Abreise ausgezahlt,<sup>540</sup> obwohl der Arbeitgeber grundsätzlich dazu verpflichtet ist, den Lohn spätestens zum letzten Bankarbeitstag des Folgemonats zu leisten (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 MiLoG). Dabei soll es Versuche geben, dies durch Umgehungsgeschäfte, wie bspw. Verwahrungsverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zu umgehen.<sup>541</sup> Damit die Beschäftigten ihre täglichen Lebenshaltungskosten bestreiten können, werden dann lediglich Vorschüsse gezahlt, die vereinzelt wohl sehr knapp bemessen sind.<sup>542</sup> Durch die Lohnzahlung zum geplanten Ende des Arbeitsverhältnisses wird auf die Arbeitnehmer der faktische Zwang ausgeübt, sich bis zum geplanten Vertragsende keinen neuen Arbeitgeber zu suchen. So entsprach bspw. bei einem von der „Initiative Faire Landarbeit“ begleiteten Fall einer arbeitnehmerseitigen Kündigung die ausgezahlte Lohnsumme nicht der tatsächlich geleisteten Arbeit.<sup>543</sup> Durch die Auszahlung des Lohnes sehr kurz vor Abreise haben Beschäftigte außerdem kaum die Zeit, die Zusammensetzung der Löhne zu hinterfragen<sup>544</sup> oder gar einzuklagen.

Insgesamt sind kaum Fälle von individuellen Klagen der Beschäftigten gegen Arbeitgeber in der Landwirtschaft bekannt. Das dürfte zum einen in Zusammenhang mit den finanziellen Risiken einer Klage stehen. Hinzu kommt, dass ein Gerichtsprozess oft über den nur kurzen Aufenthalt der migrantischen Saisonbeschäftigten in Deutschland hinaus andauern würde.<sup>545</sup> Zum anderen scheidet die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung häufig schon an Beweisschwierigkeiten. Beispielsweise dann, wenn entgegen § 2 S. 1 NachwG und

539 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 29.

540 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 5.

541 Dazu ausführlich Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 30.

542 Vgl. Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 18.

543 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 24 f.

544 Arbeit und Leben, Magazin 2023, 28.

545 Siehe dazu auch *Bogoeski*, SR 2024, 56, 68 f.

§ 105 GewO keine schriftlichen Arbeitsverträge ausgehändigt werden und noch nicht einmal ein Nachweis derselben.<sup>546</sup>

Gestärkt wird die Position der Arbeitnehmer dagegen dadurch, dass sie oftmals in Familienverbänden zur Arbeit nach Deutschland kommen und die Arbeitgeber auf die Saisonarbeitskräfte angewiesen sind. Die Drohung, in der Erntephase als Familienverbund die Arbeitsstelle (ggf. auch ohne Einhaltung der Kündigungsfrist) zu verlassen, ist vielen Arbeitgebern durchaus bewusst und wird in der Praxis wohl zum Teil auch umgesetzt, wenn Unzufriedenheit mit den Arbeits- oder Unterkunftsbedingungen besteht oder Sanktionen gegen ein Familienmitglied ergriffen werden.<sup>547</sup> Dies biete – so die „Initiative Faire Landarbeit“ – für manche Arbeitgeber durchaus einen Anreiz, in gute Unterbringungsbedingungen zu investieren und angemessene Arbeitsbedingungen zu bieten.<sup>548</sup>

#### **(4) Gesundheitsschutz sowie arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Kontrollen**

Die Beschäftigten in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit arbeiten meist unter freiem Himmel und sind daher Witterungseinflüssen ausgesetzt. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung von Präventionsmaßnahmen, bspw. Sonnencreme, Arbeitsschutzkleidung, Unterstände zum Schutz vor Witterungseinflüssen oder auch die Warnung vor Gefahren augenfällig. Diese Maßnahmen werden aber nach Berichten der „Initiative Faire Landarbeit“ nicht auf allen Feldern umgesetzt, immer wieder fehlten technische, organisatorische und persönliche Schutzmaßnahmen.<sup>549</sup>

Die Betriebe in der Landwirtschaft werden nur selten von den zuständigen Behörden auf die Einhaltung von Arbeits- und Arbeitsschutzrecht hin kontrolliert. Im Jahr 2020 entfielen bei einer Schwerpunktkontrolle der FKS<sup>550</sup> in der Landwirtschaft 1.194 von den rund 44.300 Arbeitgeberprüfungen und damit lediglich 2,7 Prozent auf die Landwirtschaft.<sup>551</sup> Wenn man die Anzahl der Kontrollen ins Verhältnis zu den Betrieben in der Landwirtschaft setzt, wird das Bild noch deutlicher: Ausgehend von den in der Beschäftigungsstatistik der BA erfassten Betriebe (79.536)<sup>552</sup> kamen durchschnittlich 0,015 Kontrollen auf ei-

---

546 Vgl. Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 18.

547 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

548 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 27.

549 S. dazu ausführlich Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 6, 32; Arbeit und Leben, Magazin 2023, 17.

550 S. zu den Arbeitgeberprüfungen nach Branche in den Jahren 2019 bis 2022: BT-Drs. 20/5704, Anlage.

551 Vgl. BT-Drs. 20/5704, Anlage.

552 BT-Drs. 20/1223, 260 ff.

nen Betrieb. In den Jahren, in denen keine Schwerpunktkontrolle durchgeführt wurde, war die Kontrolldichte der Arbeitgeber noch geringer. Im Jahr 2022 bspw. entfielen von den rund 53.200 bundesweit durchgeführten Arbeitgeberprüfungen durch die FKS nur 599 Arbeitgeberprüfungen und damit lediglich ein Anteil von 1,1 Prozent auf die Landwirtschaft.<sup>553</sup>

Für die Kontrolle der Einhaltung des Arbeitsschutzrechts sind die Arbeitsschutzbehörden der Länder zuständig. Durch die Gewerbeaufsicht der Länder wurden im Jahr 2022 insgesamt 52.074 Betriebe in allen Wirtschaftszweigen kontrolliert.<sup>554</sup> Zu ihrer Kontrolltätigkeit im Bereich der Landwirtschaft liegen keine Berichte und auch keine Ergebnisse vor. Auch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) erklärte auf Nachfrage, dass sie über keine Daten zu Kontrollen speziell in diesem Wirtschaftszweig verfüge.<sup>555</sup>

Neben den Arbeitsschutzbehörden führt die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) Kontrollen und Beratungen durch, um ihrem Präventionsauftrag, den Ursachen von arbeitsbedingten Gefahren für Leben und Gesundheit nachzugehen (§ 14 Abs. 1 S. 2 SGB VII), umzusetzen. Die SVLFG als Unfallversicherungsträger in der Landwirtschaft und die Arbeitsschutzbehörden wirken auf Grundlage gemeinsamer Beratungs- und Überwachungsstrategien gemäß § 20a Abs. 2 Nr. 4 ArbSchG auf Länderebene zusammen (§ 20 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 ArbSchG). Dies hat dazu geführt, dass in einigen Bundesländern die Kontrollen des Arbeitsschutzes vollständig bzw. teilweise an die SVLFG delegiert wurden (vgl. § 21 Abs. 3 und Abs. 4 ArbSchG).<sup>556</sup> Insgesamt sind die Personalkapazitäten der SVLFG im Verhältnis zu deren Mitgliedsbetrieben gering: Zum 30. Juni 2022 kamen 539.082 Versicherte<sup>557</sup> sowie 1.455.970 Mitgliedsunternehmen auf 458 Personen – dargestellt in Vollzeiteneinheiten –, die bei der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft beschäftigt waren. Von diesen wiederum waren lediglich 199 Aufsichtspersonen mit Arbeitsschutzaufgaben beschäftigt.<sup>558</sup> Diese führten insgesamt 44.422 Besichtigungen in Unternehmen in ihrem Zuständigkeitsbereich durch.<sup>559</sup>

---

553 Vgl. BT-Drs. 20/5704, Anlage.

554 BMAS/BAuA, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2022, 159.

555 Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) am 8.8.2024 auf entsprechende Anfrage der Verf.

556 Vereinbarungen zwischen den Bundesländern und der SVLFG nach § 21 Abs. 2 und 4 des Arbeitsschutzgesetzes, Stand: 28.9.2020, die den Verf. vorliegt; vgl. auch Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 16.

557 SVLFG, Auf einen Blick – Daten und Zahlen 2022, 4.

558 Vgl. BMAS/BAuA, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2022, 164.

559 BMAS/BAuA, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2022, 167.

## (5) Sozialversicherungsschutz bei kurzfristiger Beschäftigung

### i) Kein Anspruch auf vollen Krankenversicherungsschutz

Eine wesentliche Besonderheit der Beschäftigungssituation der Saisonkräfte in der Landwirtschaft ist deren teilweise fehlende sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Dabei ist ein angemessener Krankenversicherungsschutz insbesondere in dieser Branche wichtig, da aufgrund der körperlich anspruchsvollen Arbeit und der erhöhten witterungsbedingten Gesundheitsrisiken chronische Krankheiten, wie vor allem Hauterkrankungen, häufig auftreten. Aufgrund der massiven UV-Belastung während der Feldarbeit ist die Gefahr der Erkrankung an Hautkrebs in der Landwirtschaft höher als in anderen Berufsgruppen. Daher zählt weißer Hautkrebs zu den Berufskrankheiten in dieser Branche.<sup>560</sup> Dennoch ist eine Absicherung durch die Unfallversicherung bei ausländischen Arbeitnehmern häufig nicht gewährleistet, weil bspw. der Nachweis einer ausreichend langen Exposition im Inland schwierig sein kann (vgl. zur internationalen Zuständigkeit Art. 36 Verordnung (EG) Nr. 883/2004<sup>561</sup>). Umso wichtiger ist bei akuten Beschwerden während der Tätigkeit im Inland eine ausreichende Absicherung durch die Krankenversicherung.

Damit ist schon angesprochen, dass kurzfristig Beschäftigte in der Landwirtschaft über ihren Arbeitgeber in der Unfallversicherung, dessen Träger in der Landwirtschaft die SVLFG ist, pflichtversichert und bei der Minijob-Zentrale angemeldet werden müssen (vgl. § 28a Abs. 1 SGB IV). In der gesetzlichen Krankenversicherung sind die kurzfristig Beschäftigten nach § 7 Abs. 1 S. 1 HS. 1 SGB V dagegen grundsätzlich versicherungsfrei. Seit 2021 besteht außerdem die Pflicht der Arbeitgeber, den Krankenversicherungsstatus der kurzfristig Beschäftigten der Minijob-Zentrale zu melden (vgl. § 28a Abs. 9a i.V.m. § 28a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV). Durch die Meldepflicht der Arbeitgeber zur Krankenversicherung hat sich die Situation der Beschäftigten verbessert, da in den Jahren zuvor, so die Berichte der „Initiative Faire Landarbeit“, vor allem viele der ausländischen kurzfristig Beschäftigten ohne jeglichen Krankenversicherungsschutz gearbeitet hatten.<sup>562</sup>

Ein voller Krankenversicherungsschutz ab dem ersten Tag für kurzfristig Beschäftigte wird durch diese Meldepflicht jedoch nicht garantiert, obwohl der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP dies avisiert hatte.<sup>563</sup> Arbeitgeber können ihre Beschäftigten nämlich wahlweise anstatt

---

560 S. dazu ausführlich SVLFG, 18.11.2022.

561 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 29.4.2004, ABl. 2004, L 166/1.

562 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 6.

563 SPD, Bündnis90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, 56.

in der gesetzlichen auch in einer privaten Krankenversicherung versichern. Für ausländische kurzfristig Beschäftigte aus den EU-Mitgliedstaaten gilt i.d.R. aufgrund der Art. 11 ff. der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 das Sozialversicherungsrecht des Beschäftigungsortes und somit das deutsche Sozialversicherungsrecht bzw. Krankenversicherungsrecht.

Da der Gesetzgeber keine Mindeststandards zum Leistungsspektrum und zur Kostenübernahme festgelegt hat, können im Vergleich zu den gesetzlichen Versicherungen kostengünstigere private Krankenversicherungen abgeschlossen werden, die unter Umständen ein weniger umfangreiches Leistungsspektrum als die gesetzliche Krankenversicherung anbieten. Ende Juni 2023 waren ca. zwei Drittel der gemeldeten kurzfristig Beschäftigten privat in sogenannten Gruppenkrankenversicherungen oder anderweitig<sup>564</sup> krankenversichert.<sup>565</sup>

Von Arbeitgeberseite wird angeführt, dass die privaten Gruppenkrankenversicherungen „passgenau“ auf die Bedürfnisse der nur kurzzeitig in Deutschland verbleibenden Beschäftigten zugeschnitten seien. Viele Leistungen, welche die gesetzliche Krankenversicherung gewähre, bspw. Vorsorgeuntersuchungen, würden die Beschäftigten ohnehin während ihres Aufenthalts in Deutschland nicht abrufen. Umgekehrt enthielten die privaten Gruppenversicherungen für Saisonkräfte wichtige Leistungen wie einen Krankenrücktransport. Im Endeffekt könnten durch die privaten Gruppenkrankenversicherungen Krankenversicherungskosten eingespart werden, wovon sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer profitierten.<sup>566</sup>

Dagegen kommt *Kingreen* in einer Untersuchung zum krankenversicherungsrechtlichen Schutz von kurzfristig Beschäftigten zu dem Ergebnis, dass die betrachteten Gruppenversicherungsverträge in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit im Vergleich zur gesetzlichen Krankenversicherung einige Defizite aufwiesen. Private Gruppenversicherungsverträge seien als Reisekrankenversicherungen konzipiert und kämen daher nur für akute Notfälle auf. Außerdem enthielten sie zahlreiche Ausschlussstatbestände. So böten manche Versicherungen bei bestimmten Vorerkrankungen generell keinen Schutz. Auch Er-

---

564 Nach Angaben der Minijob-Zentrale am 6.8.2024 auf eine entsprechende Anfrage der Verf. sind anderweitig abgesicherte Beschäftigte solche, „die im Krankheitsfall Leistungen aus Sondersystemen erhalten oder einen Anspruch auf Sachleistungen zu Lasten eines ausländischen Versicherungsträgers haben. Diesen haben gegenwärtig Minijobber, die in Deutschland arbeiten, aber in Dänemark, Luxemburg oder Österreich krankenversichert sind“.

565 Nach Angaben der Minijob-Zentrale am 6.8.2024 auf entsprechende Anfrage der Verf.

566 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

krankungen, die auf Selbstverschulden zurückzuführen seien, sicherten sie vielfach nicht ab.<sup>567</sup> Dies deckt sich mit Berichten von Branchenberatern.<sup>568</sup>

Schließt der Arbeitgeber eine private Krankenversicherung ab, ist dieser Versicherungsnehmer und erhält den entsprechenden Versicherungsnachweis. Derzeit ist der Arbeitgeber nicht gesetzlich dazu verpflichtet, den Versicherungsnachweis an die versicherten Arbeitnehmer weiterzuleiten. Dadurch ergibt sich in der Praxis eine Schutzlücke:<sup>569</sup> Die „Initiative Faire Landarbeit“ berichtet, dass kurzfristig Beschäftigte in der Landwirtschaft teilweise keine oder nur unvollständige Kenntnis über das Bestehen der Versicherung haben. Eine Arbeitgebervertreterin schilderte im Gespräch mit den Verfassern, dass in der Regel in den Arbeitsverträgen oder den Verträgen über Nebenleistungen zum Arbeitsvertrag auch Vereinbarungen über die private Gruppenkrankenversicherung getroffen würden. Aufgrund des Umfangs der Vertragstexte würden diese Informationen von den Saisonkräften oft übersehen werden.<sup>570</sup>

## ii) **Kein Erwerb von Rentenansprüchen bei kurzfristiger Beschäftigung**

In der Praxis verdichten sich die Hinweise darauf, dass viele migrantische Saisonbeschäftigte kurzfristig i.S.d. § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV und damit grundsätzlich sozialversicherungsfrei beschäftigt werden, obwohl die Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.<sup>571</sup> Die kurzfristigen Vorteile für die Beteiligten liegen dabei auf der Hand: Der Arbeitgeber spart sich Sozialversicherungskosten und die Arbeitnehmer erwirtschaften einen höheren Nettolohn. Im Zentrum steht dabei das Tatbestandsmerkmal der „Nicht-Berufsmäßigkeit“ und dessen Auslegung. Nicht-berufsmäßig wird die Tätigkeit dann ausgeübt, wenn sie die betreffende Person zeitlich nur in so geringem Umfang in Anspruch nimmt, dass sie daneben noch eine Haupttätigkeit ausüben kann und der durch die Tätigkeit erzielte Verdienst, unter Berücksichtigung der sonstigen Lebensverhältnisse der Person, nur eine untergeordnete wirtschaftliche Bedeutung für den

---

567 S. dazu auch *Kingreen*, SR 2/2025.

568 Vgl. ausführlich: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 6, 29 ff.; Initiative Faire Landarbeit/Oxfam Deutschland (Hrsg.), Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, 8 f.; Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 13.

569 Vgl. ausführlich: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 6, 29 ff.

570 Interview mit *Nicole Spieß*, Hauptgeschäftsführerin des GLFA am 27.9.2024.

571 Vgl. *Bogoeski*, SR 2024, 56, 64; Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 8, 15; Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 19.

Beschäftigten hat.<sup>572</sup> Aus der Praxis<sup>573</sup> und in der Literatur<sup>574</sup> wird berichtet, dass der überwiegende Anteil der ausländischen, offiziell kurzfristig Saisonbeschäftigten mit der Arbeit auf den deutschen Feldern ihren Lebensunterhalt – teilweise jährlich wiederkehrend bei denselben Arbeitgebern – bestreitet, diese Tätigkeit mithin eine zentrale wirtschaftliche Bedeutung hat und daher berufsmäßig ausgeübt wird. Trotz teilweise jahrlanger Tätigkeit in der Saisonarbeit erwerben diese Beschäftigten keinerlei Rentenansprüche und sind von Altersarmut bedroht, auch mangels entrichteter Sozialversicherungsbeiträge im Heimatstaat.<sup>575</sup>

Die DRV führt gemäß § 28p SGB IV alle vier Jahre eine Betriebsprüfung der Arbeitgeber durch, bei der geprüft wird, ob die entrichteten Sozialversicherungsbeiträge ordnungsgemäß abgeführt wurden, mithin, ob die Voraussetzungen einer kurzfristigen Beschäftigung vorliegen. Branchen- und/oder sachverhaltsbezogen ausdifferenzierte Statistiken gibt es nicht. Branchenübergreifend führt die DRV pro Jahr ca. 800.000 Prüfungen durch.<sup>576</sup> Auch der Bundesregierung liegen offenbar keine Erkenntnisse bezüglich der Prüfberichte der DRV in Bezug auf die kurzfristige Beschäftigung vor.<sup>577</sup>

Unabhängig von den Kontrollergebnissen der DRV kann festgehalten werden, dass das Vorliegen der Voraussetzungen des Tatbestandsmerkmals der „Nicht-Berufsmäßigkeit“ in der Praxis kaum belastbar überprüft werden kann. Die Prüfungen basieren auf einem bundeseinheitlichen Fragebogen der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung zur Feststellung der Sozialversicherungspflicht (gemäß § 28o SGB IV), der von den Beschäftigten ausgefüllt<sup>578</sup> werden muss und vom Arbeitgeber zu den Entgeltunterlagen zu nehmen ist. An dieser Stelle besteht das konkrete Missbrauchspotenzial. Denn die Angaben der Beschäftigten lassen sich nicht sinnvoll auf ihren Wahrheitsgehalt hin prüfen. Dies betrifft insbesondere die Angabe zu den Einkommensquellen im Herkunftsland (Frage 7 – „Wovon bestreiten Sie im Herkunftsland Ihren Lebensunterhalt?“) und zum Erwerbsstatus (Frage 6 – „Sind sie Hausfrau/Hausmann?“).

572 BSG, 28.10.1960 – 3 RK 31/56 – BeckRS 1960, 30700902.

573 Vgl. exemplarisch: Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 19.

574 Vgl. exemplarisch dazu *Bogoeski*, SR 2024, 56, 64.

575 Vgl. dazu: Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege, 19.

576 Nach Angaben der DRV-Bund am 8.8.2024 auf entsprechende Anfrage d. Verf.

577 Vgl. BT Drs. 20/7659, S. 3 f., Antworten auf die Frage 7 bis 10.

578 Der zweisprachige Fragebogen zur Feststellung der Versicherungspflicht ist abrufbar bei SVLFG, Ausländische Saisonarbeitskräfte, unter dem Punkt „weitere Informationen“.

Hinzu kommt, dass die kurze Dauer des Aufenthalts ausländischer Saisonarbeitskräfte in Deutschland die Kontrollen der Sozialversicherungspflicht zusätzlich erschwert. Denn der grenzüberschreitende Austausch und die Kontrollen der Sozialversicherungsdaten sind in der Praxis bei Rückfragen an den zuständigen Sozialversicherungsträger im Heimatstaat des Saisonbeschäftigten komplex. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die konkreten Vorgänge wie auch die Kommunikationswege wenig standardisiert und digitalisiert sind.<sup>579</sup>

In der sozialgerichtlichen Rechtsprechung gibt es Ansätze, nach denen die wiederkehrende Beschäftigung die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals der Berufsmäßigkeit indizieren und damit die Anwendung von § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV ausschließen kann. Hier hat sich jedoch noch keine einheitliche Linie im Instanzenzug herausgebildet.<sup>580</sup>

Exemplarisch sei hier der Fall geschildert, in dem das Sozialgericht (SG) Landshut im Jahr 2023 die Berufsmäßigkeit von Beschäftigten aus Rumänien zu beurteilen hatte, die teilweise jährlich wiederkehrend beim selben Arbeitgeber beschäftigt waren. Sie hatten in einem Fragebogen zur Feststellung der Sozialversicherungspflicht angegeben, in ihrem Herkunftsland Hausfrauen/Hausmänner zu sein, weshalb der Arbeitgeber mangels Hinweises auf eine Erwerbsquelle oder Selbstständigkeit sie bei der Minijob-Zentrale als kurzfristig Beschäftigte meldete. Denn deutsches Sozialversicherungsrecht, mithin § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV, ist dann einschlägig, wenn sich keine Hinweise auf eine Erwerbstätigkeit oder Selbstständigkeit im Herkunftsstaat und damit auf eine Sozialversicherungspflicht im Herkunftsstaat ergeben (Art. 11 Abs. 3 lit. a der Verordnung (EG) Nr. 883/2004). Das SG Landshut entschied, dass die Berufsmäßigkeit auch dann vorliege, wenn sich die kurzzeitigen Einsätze derselben Personen jährlich wiederholten. Es handele sich gerade nicht um eine kurzfristige, sondern um eine regelmäßig wiederkehrende befristete Beschäftigung.<sup>581</sup> Diese Auslegung entspreche der Normsystematik von § 8 SGB IV, da die Beschäftigten den Beruf zur Existenzsicherung ausübten und auf sozialrechtlichen Schutz angewiesen seien. Das Gericht ging sogar weiter: Berufsmäßigkeit sei im Regelfall bei grenzüberschreitender Beschäftigung von Saisonarbeitskräften aus osteuropäischen Niedriglohnländern gegeben. Denn die wirtschaftliche Bedeutung der Einkünfte könne aufgrund des Entgeltgefälles zwischen Deutschland und den osteuropäischen Staaten kaum verneint werden;

---

579 Vgl. ausführlich zum Sozialversicherungsdatenaustausch am Beispiel der Entscheidung: *Kärcher/Walser*, Grenzüberschreitender Austausch von Sozialversicherungsdaten.

580 Ablehnend zum Merkmal einer wiederkehrenden Beschäftigung in Fällen der jährlich wiederkehrenden Saisonarbeit bei demselben Arbeitgeber etwa LSG Baden-Württemberg, 26.6.2024 – L 2 BA 3128/22, juris. Rn. 81; Bayerisches LSG, 18.9.2024 – L 16 BA27/23.

581 SG Landshut, Teilverteil 9.3.2023 – S 1 BA 3/21, BeckRS 2023, 4462, Rn. 31, 34.

es sei denn, andere Entgeltquellen würden nachgewiesen.<sup>582</sup> Mithin stellte das SG Landshut fest, dass bei Ankreuzen der Hausfrauen- bzw. Hausmännereigenschaft keine unwiderlegliche Vermutung der Nicht-Berufsmäßigkeit vorliegt, ansonsten bestünde ein erhebliches Missbrauchspotenzial.<sup>583</sup> Im Übrigen verwies das SG Landshut auf ein Urteil des Landessozialgerichts (LSG) Baden-Württemberg: Die Feststellungslast bezüglich der Berufsmäßigkeit liegt bei der Deutschen Rentenversicherung (DRV). Wenn sich nicht mehr mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit feststellen lässt, ob Saisonarbeitskräfte ihre Tätigkeit für einen landwirtschaftlichen Betrieb berufsmäßig ausgeübt haben, geht dies zu Lasten des Rentenversicherungsträgers und nicht des Arbeitgebers.<sup>584</sup> Demnach wären wiederkehrend in Deutschland tätig werdende Saisonbeschäftigte i.d.R. sozialversicherungspflichtig beschäftigt und damit gesetzlich kranken- und auch rentenversichert (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V und § 1 Abs. 1 HS. 1 SGB VI).

Das Bayerische LSG hob die Entscheidung jedoch auf. Das LSG argumentierte, es sei bei der Gesamtabwägung zur Beurteilung des Merkmals „Berufsmäßigkeit“ einer kurzfristigen Beschäftigung stets die konkrete wirtschaftliche Situation des einzelnen Beschäftigten zu prüfen. Aus dem Lohngefälle allein könne die Berufsmäßigkeit nicht abgeleitet werden, ansonsten würde dies zu einer Diskriminierung der ausländischen Beschäftigten führen. Auch das LSG betont, dass die DRV den Nachweis führen müsse.<sup>585</sup> In späteren Rechtssachen sah das Gericht das Merkmal der wiederkehrenden Beschäftigung nicht als erfüllt an. Die mehrfache Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber in unterschiedlichen Jahren reiche per se nicht aus. Voraussetzung sei, dass die erneute Tätigkeit im vornherein vereinbart wurde, also ein entsprechender Wille erkennbar sei.<sup>586</sup> Die Revision wurde nicht zugelassen.

Setzt sich diese Auffassung durch, ist zumindest das Ergebnis rechtspolitisch insbesondere hinsichtlich Saisonkräften, die regelmäßig wiederkehrend in Deutschland tätig werden, fragwürdig und verschiebt die Last der Altersversorgung auf die Beschäftigten bzw. am Ende die ausländischen Staaten – und dies durch ein primär auf beweisrechtlicher Ebene zustande gekommenes Ergebnis. Denn es reicht aus, dass ein Beschäftigter gegenüber dem Arbeitgeber plausibel macht, im Heimatstaat Hausmann/Hausfrau zu sein, was dann durch die DRV widerlegt werden müsste, was kaum gelingen wird. Unabhängig von der

---

582 SG Landshut, Teilurteil 9.3.2023 – S 1 BA 3/21, BeckRS 2023, 4462, Rn. 36.

583 Ebd.

584 LSG Baden-Württemberg, 11.10.2022 – L 11 BA 3083/20, juris Rn. 31.

585 Bayerisches LSG, 24.7.2024 – L 16 BA 27/23.

586 Bayerisches LSG, 18.9.2024 – L 16 BA27/23; so auch LSG Baden-Württemberg, 26.6.2024 – L 2 BA 3128/22, juris Rn. 81.

weiteren Rechtsprechungsentwicklung bietet sich hier also eine klare gesetzgeberische Lösung an, die dem entgegenwirkt. Dabei kann auch darüber nachgedacht werden, für Saisonkräfte alternative Modelle der Altersvorsorge vorzusehen, bspw. eine betriebliche Altersversorgung über eine gemeinsame Einrichtung von Tarifvertragsparteien, um dem Problem entgegenzuwirken, dass solche Beschäftigte häufig die Wartezeit der (jedenfalls deutschen) gesetzlichen Rentenversicherung u.U. nicht erreichen oder nur sehr geringe Anwartschaften erwerben.

#### 4. Betriebliche Mitbestimmung und Tarifstrukturen

In der Branche existieren kaum Betriebsräte.<sup>587</sup> Die geringe Aufenthaltsdauer der Saisonbeschäftigten in Deutschland, die hohe Fluktuation sowie fehlende Rechtskenntnis über die Möglichkeit der Gründung von Betriebsräten erschweren die Bildung von Mitbestimmungsstrukturen.

In der Branche besteht aktuell ferner kein allgemeinverbindlicher tariflicher Mindestlohn,<sup>588</sup> wie es von 2015 bis Ende 2017 der Fall war.<sup>589</sup> Somit gilt seit 2018 lediglich der gesetzliche Mindestlohn. In den vergangenen Jahren wurden entsprechend einer jährlichen Bundesempfehlung – die zwischen der IG BAU und dem Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V. (GLFA) ausgehandelt wird – regionale Tarifabschlüsse erzielt.<sup>590</sup> Im Dezember 2023 wurden die Verhandlungen zur Beschlussempfehlung Landwirtschaft 2023 abgeschlossen. Die Laufzeit dieser Bundesempfehlung endet zum 31. Dezember 2025. Viele Saisonbeschäftigte würden bei entsprechender Umsetzung davon profitieren, dass die Bundesempfehlung vorsieht, dass Vollzeitbeschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit einem auf mindestens zehn Wochen befristeten Arbeitsvertrag eine Prämie von 30 Euro je voll gearbeitetem Monat erhalten. Die Entgelte der übrigen Beschäftigten sollten ab dem 1. Januar 2024 um 3,9 Prozent und ab dem 1. Januar 2025 um 3,8 Prozent angehoben werden.<sup>591</sup>

Die Tarifbindung aller Beschäftigten im Wirtschaftszweig Landwirtschaft ist allerdings unterdurchschnittlich: Im Jahr 2021 waren 45 Prozent der Beschäftigten in der Landwirtschaft in Westdeutschland und 20 Prozent der Beschäf-

---

587 Nach Angaben der zuständigen Gewerkschaft IG BAU gegenüber den Verf.

588 Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau (Landwirtschaftsarbeitsbedingungenverordnung – LandwArbbV), Banz AT 19.12.2014 V1.

589 Der Tarifvertrag zur Regelung der Mindestentgelte für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau der Bundesrepublik Deutschland (TV Mindestentgelt) v. 29.8.2014 und der Nachweis dessen Beendigung finden sich unter GLFA, TV Mindestentgelt.

590 Vgl. GLFA, Bundesempfehlung Landwirtschaft.

591 IG BAU, Tarifinfo.

tigten in Ostdeutschland (dieser Wert ist wenig belastbar, da weniger als 20 Fälle in der Stichprobe enthalten sind) in Betrieben beschäftigt, die einen Branchen- oder Haustarifvertrag hatten.<sup>592</sup> Gesamtwirtschaftlich gesehen fielen 45 Prozent der Beschäftigten in West- und 34 Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland unter den Geltungsbereich eines Branchentarifvertrags sowie 9 Prozent der Beschäftigten in West- und 11 Prozent in Ostdeutschland unter einen Firmen-/Haustarifvertrag.<sup>593</sup>

Die geringe Tarifbindung ist sicherlich auch ein Ergebnis davon, dass nur wenige Saisonbeschäftigte Mitglieder der zuständigen Gewerkschaft IG BAU sind.<sup>594</sup> Die meisten Saisonbeschäftigten werden wohl schon wegen der kurzen Dauer der Beschäftigung keine Gewerkschaftsmitglieder. Dieses Problem hat die zuständige Gewerkschaft IG BAU erkannt und darauf reagiert, indem sie mobilen Arbeitskräften, insbesondere in der Landwirtschaft und auf dem Bau, seit 2020 eine ermäßigte und auf ein Jahr befristete Mitgliedschaft anbietet.<sup>595</sup>

Die gewerkschaftliche Mobilisierung und damit verbunden die Aufklärung der Saisonbeschäftigten über ihre Rechte, insbesondere über die Funktion eines Betriebsrats, wird dadurch erschwert, dass die Saisonbeschäftigten in abgelegenen und ländlichen Gebieten teilweise an wechselnden Einsatzorten arbeiten und daher nur schwer auffindbar sind. Die „Initiative Faire Landarbeit“ berichtet, dass sich ihr gegenüber die meisten Betriebsinhaber kooperativ zeigten und auch zum Gespräch einluden. In einigen wenigen Fällen untersagten Arbeitgeber jedoch den Zugang zu den Betriebsgeländen, sodass eine Kontaktaufnahme mit den Saisonbeschäftigten nicht möglich war.<sup>596</sup> Auch an dieser Stelle macht sich die Verknüpfung von Arbeits- und Mietverträgen bemerkbar: Die Beschäftigten haben teilweise Angst, mit den Beratungsnetzwerken zu sprechen, da sie Konsequenzen bis hin zum Verlust des Arbeitsplatzes und damit verbunden der Unterkunft befürchten.<sup>597</sup>

---

592 S. *Ellguth/Kobaut*, WSI-Mitteilungen 2022, 328, 330, dort Tabelle 3 (Beschäftigte nach Tarifbindung ihres Betriebes und Wirtschaftszweigen 2021), eigene Darstellung basierend auf dem IAB-Betriebspanel 2021.

593 S. *Ellguth/Kobaut*, WSI-Mitteilungen 2022, 328, 329, dort Tabelle 1 (Tarifbindung, 2021), eigene Darstellung basierend auf dem IAB-Betriebspanel 2021.

594 Nach Angaben der zuständigen Gewerkschaft IG BAU gegenüber den Verf.

595 Weitere Informationen unter: IG BAU, Jahresmitgliedschaft für Wanderarbeitende.

596 Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 15, 21.

597 WELT, 29.9.2023.

## 5. Resümee zur Situation in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit

In der landwirtschaftlichen Saisonarbeit bestehen viele arbeits- und sozialrechtliche Durchsetzungsdefizite:

- Die Schwierigkeiten reichen von Verstößen gegen Ruhe- und Pausenzeiten bis hin zu unzureichend ausgestatteten Unterkünften sowie überhöhten Mieten, die teilweise vom Lohn abgezogen werden. Wobei sich ein sehr heterogenes Bild zeigt, das u. a. große Unterschiede in regionaler Hinsicht, aber auch mit Blick auf die abzuerntenden Pflanzen aufweist.
- Intransparente Akkordlohnzahlungen führen regelmäßig zu Mindestlohnunterschreitungen und fordern Arbeitszeitverstöße heraus.
- Die Kontrollbehörden sind deshalb oft nicht in der Lage, Mindestlohnunterschreitungen und Verstöße gegen Ruhe- und Pausenzeiten aufzudecken. Die Dunkelziffer ist vermutlich noch sehr viel höher. Die Anzahl der nach einer Arbeitgeberprüfung der FKS eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstößen gegen die Mindestlohnzahlung in der Landwirtschaft ist gegenwärtig im Vergleich zu anderen, missbrauchsanfälligen Branchen sehr hoch.
- Außerdem werden die Betriebe in der Landwirtschaft nur selten von den zuständigen Behörden auf die Einhaltung von Arbeits- und Arbeitsschutzrecht hin kontrolliert; die Betriebsinhaber müssen also nicht oft mit Kontrollen rechnen.
- Ein Großteil der Saisonarbeitskräfte auf deutschen Feldern stammt aus Osteuropa und ein immer stärker wachsender Anteil aus weiter östlich gelegenen Drittstaaten bis hin zu Asien. Diese Beschäftigten sind meist nur für ihren Arbeitseinsatz in Deutschland und haben oftmals keine deutschen Sprach- und Rechtskenntnisse. Abhängigkeiten vom Arbeitgeber, insbesondere durch die Verknüpfung von Miet- mit Arbeitsverträgen, erschweren ihre Rechtswahrnehmung und -durchsetzung bzw. machen diese gänzlich unmöglich.
- Da es kaum Betriebsräte in den landwirtschaftlichen Betrieben gibt, erfolgt im Umkehrschluss in diesen Betrieben keine betriebliche Mitbestimmung und Interessensvertretung. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in diesem Bereich ist gering und es bestehen nur wenige regionale Tarifverträge.
- Viele der landwirtschaftlichen Saisonbeschäftigten sind geringfügig angestellt und damit grds. sozialversicherungsfrei im Rahmen der kurzfristigen Beschäftigung gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV. Die Praxis zeigt, dass in vielen Fällen der begründete Verdacht besteht, dass die Tatbestandsvoraussetzungen der kurzfristigen Beschäftigung nicht erfüllt sind, dies aber für die Sozialversicherungsträger nur schwer nachweisbar ist. Die Kontrollen der

- Tatbestandsvoraussetzungen sind in der Praxis schwierig, was einen Anreiz zum Missbrauch dieser Beschäftigungsform darstellt. Auch der Arbeitgeber ist kaum in der Lage nachzuvollziehen, ob seine Arbeitnehmer die Voraussetzungen für die kurzfristige Beschäftigung erfüllen.
- Kurzfristig Beschäftigte, die jährlich wiederkehrend auf den deutschen Feldern tätig sind, erwerben insbesondere keine Anwartschaften in der Rentenversicherung. Da sie in ihren Herkunftsländern oftmals nicht oder nicht ausreichend rentenversichert sind, sind sie von Altersarmut bedroht.
  - Der überwiegende Anteil von kurzfristig Beschäftigten ist in privaten Gruppenkrankenversicherungen abgesichert, die nicht dem Niveau der gesetzlichen Krankenversicherung gleichen müssen.

Es bleibt abzuwarten, ob die Verstöße gegen Arbeitsschutzrecht mit der Einführung der sogenannten sozialen Konditionalität zurückgehen. Im Rahmen einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) wurde die Vergabe von EU-Subventionen nicht nur an die Einhaltung gewisser ökologischer Standards (Grundsatz der Konditionalität), sondern nun auch an die Einhaltung von arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften geknüpft (soziale Konditionalität), vgl. Art. 13 und 14 i.V.m. Anhang IV der Verordnung (EU) 2021/2115<sup>598</sup>. Etwaige Verstöße sollen durch Kürzungen der Zuschüsse sanktioniert werden. Die Mitgliedstaaten müssen die soziale Konditionalität bis 2025 umsetzen (Art. 14 Abs. 1 S. 1 Verordnung (EU) 2021/2115). In Deutschland wurde im September 2024 vom Bundestag das Gesetz zur Änderung des bestehenden GAP-Konditionalitäten-Gesetzes<sup>599</sup> angenommen<sup>600</sup>. Es trat im November 2024 in Kraft.<sup>601</sup>

Unabhängig von anderen Maßnahmen empfiehlt sich aber gerade mit Blick auf die Saisonkräfte in der Landwirtschaft eine Anpassung des Kontrollregimes. Hierauf wird in Kapitel E. einzugehen sein.

---

598 Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2.12.2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, ABl. EU 2021, L 435/1 in der Fassung vom 25.5.2024.

599 BT-Drs. 20/10819.

600 BT-Drs. 412/24.

601 Gesetz zur Änderung des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes und des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes v. 18.11.1014, BGBl 2024 I Nr. 356.

## C. Rechtlicher Handlungsbedarf

Aus der vorstehenden Betrachtung wird deutlich, dass in allen drei untersuchten Branchen teils erhebliche Durchsetzungsdefizite in Bezug auf die arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben bestehen. Hier ist der Gesetzgeber schon aufgrund der dem Grundgesetz entspringenden Schutzpflichten, in besonderem Maß dem Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)<sup>602</sup> aufgerufen, gegenzusteuern. Ausgehend von den Instrumenten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes soll daher nachfolgend kurz deren Relevanz in Bezug auf die untersuchten Branchen herausgestrichen werden.

### I. Elektronische und manipulationssichere Arbeitszeiterfassung

Sowohl in der Fleischwirtschaft vor der Einführung der Pflicht zur digitalen Arbeitszeiterfassung gemäß § 6 Abs. 1 GSA Fleisch (vgl. B. I. 4. d) (4) ii)), in der Paketzustellung (vgl. B. II. 3. c) (4) iii)) und in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit (vgl. B. II. 3. c) (1)) kam bzw. kommt es vielfach zu Mindestlohnunterschreitungen sowie zu Verstößen gegen Arbeitszeit- und Ruhezeitregelungen. Manipulationen werden durch händische Arbeitszeiterfassung, so sie denn überhaupt erfolgt, erleichtert.

In der Fleischwirtschaft wurde bereits mit Verabschiedung des GSA Fleisch die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung ausdrücklich gesetzlich normiert (vgl. oben B. I. 4. d) (4) ii)). Im Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde diese dahingehend konkretisiert, dass die Aufzeichnung elektronisch und manipulationssicher zu erfolgen hat und dass die Aufzeichnung elektronisch aufzubewahren ist (vgl. § 6 Abs. 1 GSA Fleisch). Außerdem wurde in § 6 Abs. 2 GSA Fleisch klargestellt, was unter Arbeitszeit i.S.d. Gesetzes zu verstehen ist. Tatsächlich zeigen sich in der Branche heute kaum mehr Arbeits- und Ruhezeitverstöße sowie unbezahlte Überstunden. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass gleichzeitig das Direktanstellungsverbot eingeführt worden ist, dass diese arbeitsschutzrechtliche Vorgabe durch eine transparente und betriebseinheitliche Verantwortlichkeit unterlegt.

---

602 Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verlangt die Schaffung eines wirksamen Arbeitsschutzrechts, s. dazu *Erfk-Schmidt*, Art. 2 GG Rn. 11; zum diesbezüglich weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsfreiraum s. BVerfG. 28.1.1992 – 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83, 1 BvL 10/91, NZA 270, 273.

Zwar folgt eine Pflicht zu einer manipulationssicheren und transparenten Aufzeichnung der täglich geleisteten Arbeitszeiten bereits aus einer unionsrechtskonformen Auslegung des § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG, wie das BAG im Jahr 2022 festgestellt hat.<sup>603</sup> Hintergrund ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) *CCOO* aus dem Jahr 2019, wonach „die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber daher [dazu] verpflichten [müssen], ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzurichten, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann“.<sup>604</sup> An einer transparenten gesetzlichen Regelung mangelt es bislang. Zwar existieren vereinzelte spezifische Regelungen, etwa in § 17 MiLoG (dessen Vorgaben allerdings teilweise hinter der Rechtsprechung des BAG und EuGH zurückbleiben) oder für Überstunden in § 16 Abs. 2 ArbZG. Ein Regelungsvorschlag des BMAS ist bislang nicht über den Status eines Referentenentwurfs hinausge­langt.<sup>605</sup>

Unabhängig von bereits bestehenden Pflichten oder einer etwaigen allgemeinen Regelung empfiehlt es sich, in Branchen mit erhöhtem Risiko für überlan­ge Arbeitszeiten und nicht eingehaltene Pausen- und Ruhezeiten eine spezifi­sche Regelung nach dem Vorbild des § 6 Abs. 1 GSA Fleisch aufzunehmen, die nicht nur eine elektronische, manipulations­ sichere Arbeitszeiterfassung vor­gibt, sondern ggf. den Begriff der Arbeitszeit branchenspezifisch konkretisiert. Jedenfalls in den untersuchten Branchen Landwirtschaft und Paketzustellung böte sich dies an. Ergänzt werden sollte dies – auch wegen der Kurzfristigkeit vieler Arbeitsverhältnisse in diesen Branchen – um eine Verpflichtung zur Aus­händigung eines Arbeitszeitnachweises spätestens am Ende eines jeden Ar­beitsmonats. Beispielsweise in der Landwirtschaft sind Fälle bekannt, in denen die Arbeitgeber dies nicht tun und Arbeitnehmer daher nicht nachvollziehen können, ob der Mindestlohn gezahlt wurde.<sup>606</sup> Hinsichtlich der Paketzustel­lung könnte darüber hinaus überlegt werden, den Einbau und die Verwen­dung digitaler Fahrten­schreiber auch in Fahrzeugen unterhalb eines zuläs­si­gen Höchstgewichts von 3,5 t verpflichtend zu machen.

603 BAG, 13.9.2022 – 1 ABR 22/21, ECLI:DE:BAG:2022:130922.B.1ABR22.21.0, Rn. 43.

604 EuGH, 14.5.2019 – C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402, Rn. 60.

605 Referentenentwurf des BMAS vom 27.3.2023 über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes und anderer Vorschriften.

606 Vgl. dazu entsprechende Beobachtungen in der Praxis von der Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 5, 11, 24; Arbeit und Leben, Magazin 2023, 28.

## II. Angemessene Unterkunftsbedingungen

In allen betrachteten Branchen wurden prekäre Unterkunftsbedingungen festgestellt, die vor allem ausländische Beschäftigte betreffen. Der Gesetzgeber hat durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz mit der Änderung des Arbeitsschutzgesetzes und der Arbeitsstättenverordnung Mindeststandards für Unterkünfte eingeführt und diesbezügliche staatliche Überwachungsmöglichkeiten erweitert (vgl. B. I. 4. d) (5)). Die Zustände scheinen sich zwar nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes in Teilen verbessert zu haben. Allerdings existieren nach wie vor schlechte Unterkunftsbedingungen. Außerdem verhält sich die Arbeitsstättenverordnung nach h.M. nicht zur Frage der Kostentragung bei Unterkünften,<sup>607</sup> weshalb nach wie vor die Problematik überhöhter Mieten besteht (vgl. dazu unter B. I. 4. d) (5)).

Insofern könnte darüber nachgedacht werden, Arbeitgebern eine Verpflichtung zur (ggf. mindestens anteiligen) Kostentragung aufzuerlegen, wenn ein Fall der Verpflichtung zur Gestellung der Unterkunft i.S.v. Nr. 4.4. Abs. 1 des Anhangs zur ArbStättV vorliegt, oder eine Obergrenze für Mietkosten bzw. für den Abzug von Sachbezugswerten vorzuschreiben.<sup>608</sup> Die Obergrenze für die Sachbezugswerte könnte sich nach den jährlich vom BMAS angepassten Grenzen für Sachbezüge<sup>609</sup> bestimmen. Insbesondere für die Beschäftigten in der Landwirtschaft, aber auch in anderen Branchen wie der Fleischwirtschaft, Paketzustellung und der Baubranche ist dies bedeutsam.

Letztlich zeigt aber auch dieser Aspekt: Effektivere Kontrollen sind in diesem Bereich notwendig und es müssen klare Verantwortlichkeiten bestehen. Dies haben die SARS-CoV-II-Ausbrüche in Unterkünften von Beschäftigten in der Fleischindustrie besonders deutlich gemacht. Denn dort waren auftraggebende Unternehmen z.T. nicht in der Lage, die Adressen der in ihren Fabriken tätigen Arbeitnehmer, die über Subunternehmen beschäftigt waren, vorzulegen, was logische Konsequenz der Vertragsgestaltung ist. Es bestand eben kein Vertragsverhältnis zu diesen Beschäftigten. Die Nachverfolgung des Infektionsgeschehens hat sich dadurch deutlich verzögert. Auch wenn sich ein solches Pandemiegeschehen hoffentlich so schnell nicht wiederholt, macht dieser Fall besonders plastisch, dass der beschriebene extensive Einsatz von Drittbeschäftig-

---

607 Vgl. etwa Landmann/Rohmer-Wiebauer, ArbStättV Anhang Rn. 85a; Kollmer/Wiebauer/Schucht-Schucht, Anhang 4.4 Rn. 4.

608 In diese Richtung gehen die politischen Forderungen der Initiative Faire Landarbeit, s. dazu Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2023, 37.

609 Weitere Informationen dazu und zur Höhe der Sachbezugswerte im Jahr 2024 unter: BMAS, Pressemitteilung, 19.12.2023.

ten im Kernbereich des Betriebszwecks praktisch zu einem Abschieben der Verantwortung führt – und dies gerade auch im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

### III. Klare Verantwortlichkeiten

Daran anknüpfend zeigen die Beschäftigungsbedingungen in der Fleischwirtschaft (vor der Einführung des Direktanstellungsgebots) und in der Paketzustellung, dass gesetzliche Festlegungen von Arbeitsbedingungen – etwa die Pflicht zur digitalen Arbeitszeitaufzeichnung –, oder auch die Nachunternehmerhaftung gemäß § 14 AEntG bzw. § 28e SGB IV prekäre Zustände nicht ausreichend beseitigen können, wenn unklare rechtliche Verantwortlichkeiten bestehen, die durch den Fremdpersonaleinsatz erzeugt werden. Erst mit einem Direktanstellungsgebot werden klare rechtliche Verantwortlichkeiten geschaffen, womit an einem wesentlichen Faktor für das Durchsetzungsdefizit angesetzt würde. Erste Erfahrungen nach Einführung des Direktanstellungsgebots in der Fleischwirtschaft, aber auch schon die Einführung des Arbeitnehmerüberlassungsverbots in der Bauwirtschaft, bestätigen die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme (vgl. ausführlich unter B. I. 4.).

Daher soll in Kapitel D. die Verfassungs- und Unionsrechtskonformität eines solchen Gebots untersucht werden und damit auch eine Übertragbarkeit auf andere Branchen. Wie eingangs erwähnt, soll dies am Beispiel der Paketbranche erfolgen.

### IV. Transparente Lohngestaltung

Keine Verankerung im Arbeitsschutzkontrollgesetz haben Vorgaben zur Lohngestaltung gefunden, weshalb sie hier auch nicht weiter vertieft werden soll. Es sei nur darauf hingewiesen, dass die Art der Lohngestaltung einen wesentlichen Faktor nicht nur hinsichtlich der Lohnhöhe als Arbeitsbedingung in den drei untersuchten Branchen bildet, sondern auch einen Hemmschuh für die Durchsetzung geltender arbeitsrechtlicher Vorgaben darstellt. Als besonders problematisch haben sich dabei ungerechtfertigte Lohnabzüge (bspw. bei Schäden, Strafen oder überhöhten Mieten) sowie Akkordlöhne gezeigt. In der Paketbranche sind Letztere zwar unzulässig, werden aber trotzdem eingesetzt. Daher wären hier klarere Verantwortlichkeiten durch ein Direktanstellungsgebot und verbesserte Kontrollen erfolversprechend. In der Landwirtschaft scheint insbesondere die Bewertung der Akkordlöhne nicht immer transpa-

rent zu sein. Hier könnte gesetzgeberisch angesetzt werden, indem konkrete Vorgaben zur Bewertung und auch Kommunikation gegenüber den Arbeitnehmern gemacht werden. So könnte unter den Beschäftigten ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass bspw. die Mindestlohnvorgaben einzuhalten sind und das Risiko des Misslingens der Arbeitsleistung nicht auf den Arbeitnehmer übergewälzt werden darf.<sup>610</sup> Letzteres ist insbesondere auch deshalb von Bedeutung, da Akkordlohnarbeit häufig mitursächlich für überlange Arbeitszeiten ist.

## V. Angemessener Sozialversicherungsschutz von kurzfristig Beschäftigten

Im Arbeitsschutzkontrollgesetz gibt es nur sehr vereinzelte sozialrechtliche Regelungen (vgl. etwa Art. 9a, 9c und 9d ASKG). Dennoch war zumindest die Durchsetzung sozialrechtlicher Vorgaben in Form der Nachunternehmerhaftung schon bei Erlass des GSA Fleisch wie auch beim Paketbotenschutzgesetz eine wesentliche Komponente. Wie die Ausführungen zur Saisonarbeit in der Landwirtschaft gezeigt haben (unter B. II. 3. c) (5)), ist aber auch der materielle Sozialversicherungsschutz der kurzfristig Beschäftigten lückenhaft. Die meisten kurzfristig Beschäftigten in der Landwirtschaft sind in sogenannten privaten Gruppenkrankensversicherungen versichert, die lediglich einen Mindestschutz in akuten Notfällen gewährleisten. Verpflichtende Mindeststandards bestehen nicht. Auf arbeitsrechtlicher Ebene existiert eine Lücke in der Absicherung von kurzfristig Beschäftigten bei Krankheit dadurch, dass diese in den ersten vier Wochen des Arbeitsverhältnisses keinen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall haben (vgl. § 3 Abs. 3 Entgeltfortzahlungsgesetz, EFZG). Nur im Fall einer gesetzlichen Krankenversicherung ist sichergestellt, dass diese Lücke durch entsprechende Krankengeldzahlungen geschlossen wird.<sup>611</sup>

Um einen angemessenen und einheitlichen Krankenversicherungsschutz von kurzfristig Beschäftigten sicherzustellen, wäre eine Regelung sinnvoll, die verpflichtende Mindeststandards für das Leistungsspektrum und die Kostenübernahme von privaten Krankenversicherungen festschreibt. Bereits seit dem Jahr 2022 prüft die Bundesregierung, „ob und in welchem Leistungsumfang bei den privaten Gruppenversicherungen eine Mindestabsicherung gesetzlich vorgegeben sowie klargestellt werden sollte, dass der Abschluss für Arbeitgeber

---

610 Vgl. BAG, 15.3.1960 – 1 AZR 301/57, juris.

611 Vgl. Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, 32.

verpflichtend ist, wenn keine andere Form der Absicherung besteht“.<sup>612</sup> Diese Prüfung dauerte jedenfalls im Februar 2023 laut einer Antwort der Bunderegierung auf die Anfrage der Abgeordneten *Ferschl* noch an.<sup>613</sup> Ob hierzu neuere Erkenntnisse vorliegen, ist nicht ersichtlich. *Kingreen* schlägt insofern vor, dass kurzfristig Beschäftigte durch eine administrative Entscheidung des Bundesministeriums für Gesundheit oder durch den Gesetzgeber in den Personenkreis nach § 264 Abs. 1 SGB V, der die Übernahme der Krankenbehandlung bei nicht Versicherungspflichtigen regelt, einbezogen werden könnten.<sup>614</sup> Auch könnte der Gesetzgeber am referierten Standpunkt des SG Landshut, der allerdings – wie ebenfalls referiert – vom Bayerischen LSG nicht geteilt worden ist, ansetzen und das Kriterium der Berufsmäßigkeit in § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV konkretisieren. Demnach wären jährlich nach Deutschland wiederkehrende ausländische Saisonbeschäftigte grds. berufsmäßig und damit nicht geringfügig i.S.d. § 8 SGB IV tätig. Somit wäre jedenfalls diese Gruppe von Saisonbeschäftigten regulär sozialversicherungspflichtig beschäftigt und damit gesetzlich kranken- und auch rentenversichert (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V und § 1 Abs. 1 HS. 1 SGB VI). Derzeit lässt sich das Tatbestandsmerkmal der „Nicht-Berufsmäßigkeit“ in der Praxis kaum überprüfen. Hilfreich könnte sich zusätzlich zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals der „Nicht-Berufsmäßigkeit“ wie auch zu dessen Beurteilung die verpflichtende Vorlage einer Bescheinigung zur Sozialversicherung erweisen, die von der jeweils zuständigen Sozialversicherungsbehörde im Heimatland ausgestellt sein muss, damit Personen in kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen tätig werden können. Jedenfalls dann, wenn Tätigkeiten in mehreren Mitgliedstaaten ausgeübt werden, ist ohnehin schon eine A1-Bescheinigung zu beantragen und vorzulegen (Art. 16 Abs. 2 Verordnung (EG) 987/2009<sup>615</sup>). Problematisch hierbei ist allerdings, dass einerseits die Aufnahme der Tätigkeit im Aufnahmestaat dadurch nicht behindert werden darf und daher nach der Rechtsprechung des EuGH die Bescheinigung zwar grundsätzlich vor Beginn der Tätigkeit im Ausland beantragt werden (unter Beachtung von Art. 15 Abs. 1 Verordnung (EG) 987/2009), aber nicht zwingend ausgestellt sein muss und andererseits die Validität des Inhalts

612 Vgl. Staatssekretärin *Ophelia Nick* in einer Antwort auf die Anfrage der Bundestagsabgeordneten *Susanne Ferschl*, BT-Drs. 20/1184, 58.

613 Antwort der Parl. Staatssekretärin *Sabine Dittmar* auf die Anfrage der Bundestagsabgeordneten *Susanne Ferschl*, BT-Drs. 20/5694, 73.

614 S. ausführlich *Kingreen*, SR 2/2025.

615 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.9.2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. 2009, L 284/1.

der Bescheinigung nicht immer gesichert ist. Insofern wäre auch über eine Reform des europäischen Rechtsrahmens nachzudenken.<sup>616</sup>

Momentan ist der Arbeitgeber als Versicherungsnehmer beim Abschluss von privaten Gruppenkrankenversicherungen nicht gesetzlich dazu verpflichtet, den Versicherungsnachweis an die versicherten Arbeitnehmer weiterzuleiten. Dies sollte der Gesetzgeber ändern. Es besteht andernfalls die Gefahr, dass kurzfristig Beschäftigte keine Kenntnis über ihren Versicherungsschutz erlangen und diesen daher nicht in Anspruch nehmen.

## **VI. Verbesserte Aufsichtsstruktur der Arbeitsschutzbehörden**

Allerdings reichen solche klaren Verantwortlichkeiten in den Bereichen nicht aus, wo eine besondere Kleinteiligkeit der Betriebsorganisation besteht, bei gleichzeitig hoher Vulnerabilität und auch Mobilität der Beschäftigten. Dies gilt einerseits für die Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft, wo der Fremdpersonaleinsatz bislang keine relevante Rolle zu spielen scheint, allerdings auch für die hier beschriebenen Branchen der Fleischwirtschaft und Paketzustellung. Denn ein Direktanstellungsgebot kann seine volle Wirkmächtigkeit nur in Kombination mit einer ausreichenden Überwachung effektiv entfalten. Insofern ist über eine verbesserte Aufsichtsarchitektur nachzudenken, was in Kapitel E. genauer untersucht wird.

---

616 Vgl. dazu ausführlich zum Sozialversicherungsdatenaustausch am Beispiel der Entsendung: *Kärcher/Walser*, Grenzüberschreitender Austausch von Sozialversicherungsdaten, 2023; dort auch ausführlich zur Vorabbeantragungspflicht und der u.U. möglichen nachträglichen Beantragung sowie mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, S. 71 ff.

# D. Rechtliche Prüfung branchenspezifischer Direktanstellungsgebote

## I. Ausgangspunkt

Wie bereits einleitend unter A. II. 3. ausgeführt, geht es bei einem Direktanstellungsgebot zentral darum, dass das Kerngeschäft der Wertschöpfung durch eigene Beschäftigte bewältigt wird und in diesem Bereich keine Auslagerung an Subunternehmen erfolgt. Daher ist oft die Sprache vom „Werkvertragsverbot“ – sowohl für Subunternehmen mit eigenen Beschäftigten als auch für Soloselbstständige (wobei neben Werkverträgen auch Dienstverträge mitgemeint sind). Darf die Tätigkeit nur mit eigenen Arbeitnehmern ausgeführt werden, bedeutet das zudem, dass auch die Überlassung von Arbeitnehmern durch Dritte für diese Tätigkeiten untersagt ist („Verbot der Leiharbeit“).

§ 6a GSA Fleisch umfasst beide Dimensionen und untersagt den Einsatz von Fremdpersonal im Kerngeschäft vollständig. Hieran soll sich nachfolgend orientiert werden. Zur besseren Strukturierung erfolgt zunächst eine Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, bevor auf unionsrechtliche Fragestellungen eingegangen wird. Sowohl in der verfassungs- als auch in der unionsrechtlichen Auseinandersetzung muss zwischen beiden Dimensionen – Einschränkung des Einsatzes von Subunternehmen und Leiharbeit – unterschieden werden, da sie aufgrund des regulatorischen, aber auch des tatsächlichen Hintergrunds in unterschiedlicher Form rechtfertigungsbedürftig sind. Dennoch bestehen zwischen beiden Aspekten Schnittpunkte, sodass an diesen Stellen auch eine gemeinsame Darstellung erfolgen kann. Ob eine gemeinsame oder getrennte Darstellung erfolgt, wird an den betreffenden Stellen jeweils deutlich gemacht.

Neben dem Direktanstellungsgebot als solchem enthält § 6a Abs. 1 S. 1 GSA Fleisch noch die Vorgabe, dass der Betrieb, der die Tätigkeit ausführt, vom Unternehmer als alleinigem Inhaber geführt werden muss. Dasselbe gilt für eine „übergreifende Organisation“ i.S.d. § 6a Abs. 4 GSA Fleisch, also einen räumlich nicht notwendig zusammenhängenden Produktionsverbund, in dem der Unternehmer die Arbeitsabläufe im Wesentlichen vorgibt. Diese flankierenden Regelungen erscheinen essenziell, damit ein Direktanstellungsgebot effektiv wirken kann. Daher wird in der nachfolgenden Betrachtung stets mitge-

dacht, dass die Ausgestaltung auch bei einer Übertragung auf andere Branchen in diesem Sinne erfolgen würde.

## II. Verfassungsrechtliche Prüfung

Um die Verfassungskonformität des Direktanstellungsgebots in der Fleischwirtschaft wurde in den vergangenen drei Jahren bereits eine intensive Debatte in der Literatur geführt, die von einer eindeutigen Bejahung<sup>617</sup> über Zweifel<sup>618</sup> bis hin zu einer deutlichen Ablehnung<sup>619</sup> reicht. Das FG Hamburg hat unlängst die Verfassungskonformität des Direktanstellungsgebots angenommen.<sup>620</sup> Auf diese Debatte kann zurückgegriffen werden. Einige gegen § 6a GSA Fleisch gerichtete Verfassungsbeschwerden hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nicht zur Entscheidung angenommen,<sup>621</sup> nachdem das Gericht zuvor schon die gegen das Inkrafttreten des Gesetzes gerichteten Eilanträge abgelehnt hatte<sup>622</sup>. Die Ablehnung erfolgte allerdings auf der Ebene der Zulässigkeit, sodass sich keine eindeutigen Hinweise hinsichtlich der materiellen Beurteilung durch das Gericht ableiten lassen.<sup>623</sup> Mindestens eine bereits Ende 2021 erhobene Verfassungsbeschwerde war zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie noch anhängig.<sup>624</sup> In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung muss daher vorrangig auf Entscheidungen zu vergleichbaren Fragestellungen zurückgegriffen werden, insbesondere auf die BVerfG-Entscheidung zur Vereinbarkeit des Arbeitnehmerüberlassungsverbots in der Bauwirtschaft mit dem Grundgesetz.<sup>625</sup>

- 
- 617 ErfK-Roloff, § 1 AÜG Rn. 7; Cremer/Deinert, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft; Ruppert, Werkvertragsverbot in der Fleischindustrie, 346 ff.; Zimmer, NZA 2022, 4 ff.; Däubler, NZA 2021, 86 ff.; Polzin, RdA 2021, 84; Deinert, AuR 2020, 344 ff.; Nielebock, jurisPR-ArbR 2021 Anm. 8 ff.; in der Tendenz auch Hauer, AuR 2021, 274, unter III.
- 618 Schüren/Hamann, AÜG-Schüren, Einl. 108d.; wohl auch Wolf in: Düwell et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem sozialen und inklusiven Rechtsstaat, 999, 1016.
- 619 Etwa BeckOK-ArbR-Thüsing, § 1 GSA Fleisch Rn. 7 f.; BeckOK-ArbR-Kock, § 1 AÜG Rn. 16c; Bayreuther, NZA 2020, 773 ff.; Andorfer/Tsankova-Herrtwich, NZA-RR 2022, 393 ff.; Rieble/Pingel/Vetter, ZFA 2024, 372 ff.; Greiner/Muñoz Andres, BB 2024, 1588 ff.; Greiner, Direktanstellungsgebot; Boemke et al., NZA 2020, 1160 ff.; Thüsing/Mantsch, NZA 2024, 584, 585 f.; Tschöpe, Arbeitsrecht Handbuch-Bissels, Arbeitnehmerüberlassungsrecht Rn. 47a; Wahnschaffe, Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, 387 ff.
- 620 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris.
- 621 BVerfG, 1.6.2022 – 1 BvR 2888/20, 1 BvR 1152/21, 1 BvR 1154/21, 1 BvR 1155/21, 1 BvR 1156/21, AP Nr. 19 zu Art. 100 GG; BVerfG, 30.9.2024 – 1 BvR 2638/21, 1 BvR 2639/21, 1 BvR 2640/21, juris.
- 622 BVerfG, 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20 u. a., NZA 2021, 120.
- 623 Cremer/Deinert, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 19, gehen zumindest davon aus, dass der Beschluss nahelege, dass die angegriffenen Normen nicht gegen das Grundgesetz verstoßen.
- 624 BVerfG, 1 BvR 2637/21 (anhängig).
- 625 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195.

Sofern auf Branchenspezifika Bezug zu nehmen ist, wird die Betrachtung auf die Paketzustellung sowie die Fleischwirtschaft beschränkt. Denn der Fremdpersonaleinsatz spielt in der Landwirtschaft keine relevante Rolle (s. oben unter B. III. 1. und B. II. 3. b)), sodass ein sektorales Direktanstellungsgebot in der Landwirtschaft keinen Sinn ergibt.

## 1. Vorbemerkung und fehlender Eingriff in die Eigentumsfreiheit

Das BVerfG stellt in seinem Nichtannahmebeschluss von 2022 zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft die Verletzung der Berufsfreiheit der Subunternehmer, der Beschäftigten in den Subunternehmen und der auftraggebenden Fleischunternehmen (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) ins Zentrum.<sup>626</sup> Ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit der auftraggebenden Unternehmen, der Subunternehmer und der Verleihbetriebe aus Art. 14 GG, wie er in den Verfassungsbeschwerden gegen das Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft geltend gemacht worden ist,<sup>627</sup> liegt dagegen angesichts der ständigen Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 14 GG nicht nahe. Dieses hat bereits in seiner Entscheidung zum Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft ausgeführt, dass Letzteres die Betriebe „nicht in der Ausübung von Eigentümerbefugnissen oder im Ergebnis ihrer beruflichen Betätigung trifft, sondern sich auf die Art der Berufsausübung“ beziehe. Auch der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, wenn man ihn überhaupt als von Art. 14 GG erfasst ansieht,<sup>628</sup> umfasse nicht „bloße (Umsatz- und Gewinn-) Chancen und tatsächliche Gegebenheiten“.<sup>629</sup> Erfasst ist nur der konkrete Bestand an Rechten und Gütern. Ohnehin kann dessen Schutz nicht weiter gehen als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt.<sup>630</sup> Aus Art. 14 Abs. 1 GG folge „kein übergreifender Schutz ökonomisch sinnvoller und rentabler Eigentumsnutzung und hierfür bedeutsamer unternehmerischer Dispositionsbefugnisse“.<sup>631</sup> Ein Schutz vor einer Veränderung der „äußeren“ Gegebenheiten“ besteht nicht.<sup>632</sup> Selbst wenn man dies in besonderen Einzel-

626 BVerfG, 1.6.2022 – 1 BvR 2888/20, 1 BvR 1152/21, 1 BvR 1153/21, 1 BvR 1154/21, 1 BvR 1155/21, 1 BvR 1156/21, AP Nr. 19 zu Art. 100 GG Rn. 14 ff.

627 Vgl. u. a. *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 17 (dort Fn. 9).

628 Offengelassen etwa in BVerfG, 10.6.2009 – 1 BvR 198/08, NVwZ 2009, 1426, 1428; BVerfG, 25.1.1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116, 145; vgl. aber BVerfG, 30.4.1952 – 1 BvR 14, 25, 167/52, BVerfGE 1, 264, 277 f.

629 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1199.

630 BVerfG, 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, NVwZ-RR 2021, 177, Rn. 86.

631 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1199.

632 Dürig/Herzog/Scholz-Scholz, Art. 14 GG Rn. 206.

fällen mit Blick auf den Vertrauensschutz anders sähe,<sup>633</sup> hätte dies auf die vorliegende Frage keinen Einfluss. Denn angesichts der bereits Jahre schwelenden Debatte um „Werkvertragsverbote“ konnte schon gar kein schutzwürdiges Vertrauen<sup>634</sup> auf den Fortbestand des rechtlichen Status quo entstehen. Diese Erwägungen gelten insofern gleichermaßen für das bestehende Direktanstellungsgebot in der Fleischwirtschaft wie auch für eine mögliche Übertragung auf die Paketzustellung. Daher kann Art. 14 GG für die vorliegende Fragestellung außer Betracht bleiben.<sup>635</sup>

## 2. Beschränkung des Einsatzes von Subunternehmen: Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

### a) Eingriff in die Berufsfreiheit und Rechtfertigungsmaßstab

Die Berufsfreiheit „gewährleistet dem Einzelnen das Recht, jede Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als ‚Beruf‘ zu ergreifen“.<sup>636</sup> Geschützt ist dabei nicht nur die Berufswahl, sondern auch die Ausübung des Berufs in allen denkbaren Formen erwerbsbezogener Tätigkeiten.<sup>637</sup> Erfasst sind also etwa Form, Mittel und Umfang sowie Inhalt der Betätigung, die Beschäftigung von Personen, und auch die Unternehmerfreiheit.<sup>638</sup> Anders als Art. 16 GRCh (dazu auch unten II. 1. b) (3)) kennt die deutsche Verfassung allerdings keine spezifische Garantie der Unternehmerfreiheit.<sup>639</sup> Geschützt ist aber jedenfalls die Vertrags- und Dispositionsbefugnis des Unternehmers,<sup>640</sup> einschließlich der Entscheidung, auf Marktentwicklungen zu reagieren und die Größenordnung der eigenen Unternehmung zu bestimmen<sup>641</sup>. Insbesondere wird vorgebracht, Art. 12 Abs. 1 GG schütze die Organisationsfreiheit des Unternehmers.<sup>642</sup> Hierzu gehört laut BAG auch die Entscheidung, „ob bestimmte Arbeiten weiter im eigenen Betrieb ausgeführt oder an Drittunternehmen vergeben werden sollen“.<sup>643</sup> Einschränkend wirken etwa Regelungen des Wettbewerbs sowie Regelungen

---

633 Dürig/Herzog/Scholz-Scholz, Art. 14 GG Rn. 206.

634 Vgl. insofern in Bezug auf Art. 14 GG: BGH, 31.1.1966 – III ZR 127/64, NJW 1966, 877, 878.

635 Teilw. wird allerdings auf eine aus Art. 12 und 14 GG abzuleitende „unternehmerische Entscheidungsfreiheit“ verwiesen, etwa *Bayreuther*, NZA 2020, 773.

636 BVerfG, 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 f.

637 ErfK-Schmidt, Art. 12 GG Rn. 9.

638 HWK-Hergenröder, Art. 12 Berufsfreiheit Rn. 14.

639 Vgl. etwa *Däubler*, Unternehmerfreiheit im Arbeitsrecht, 9.

640 BVerfG, 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 u. a., NJW 2009, 2033, 2042; BVerfG, 17.2.1998 – 1 BvF 1/91, NJW 1998, 1627, 1628.

641 Vgl. MHdB ArbR-Kreß, § 115 Rn. 21; vgl. auch *Preis*, NZA 1995, 241, 242 f.

642 *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 376 f.; *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 11 f.

643 Bspw. BAG, 28.2.2023 – 2 AZR 227/22, NJW 2023, 1531, Rn. 17; dies besonders betonend *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 377.

mit berufsregelnder Tendenz. Dabei weisen Regelungen speziell für Arbeitsverträge stets einen Berufsbezug auf.<sup>644</sup>

Bereits in der sogenannten „Apotheker-Entscheidung“ hat das BVerfG allerdings ausgeführt, dass Berufswahl und Berufsausübung nicht in der gleichen Intensität geschützt sind, sondern dass der Schutz umso stärker wird, je mehr in die Berufswahl eingegriffen wird.<sup>645</sup> Damit hat das BVerfG die sogenannte Drei-Stufen-Theorie entwickelt, die sich am Übermaßverbot orientiert.<sup>646</sup> Während ein Eingriff in die Berufsausübung bereits dann mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn „vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen und das Grundrecht nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird“,<sup>647</sup> muss die Beschränkung der subjektiven Berufswahl einem besonders wichtigen Gemeinschaftsgut dienen und die Maßnahme muss zwingend erforderlich sein. Am strengsten sind die Voraussetzungen, wenn der Zugang zu einem Beruf durch objektive Voraussetzungen beschränkt wird, die der Einzelne nicht beeinflussen kann. Die Stufentheorie wurde in der Literatur stets kritisch begleitet und wurde auch durch das BVerfG nicht widerspruchsfrei angewandt.<sup>648</sup> Mittlerweile hat sich das Gewicht ohnehin stärker in die Verhältnismäßigkeitsprüfung verlagert, weshalb in aktuellen Entscheidungen teilweise gar nicht mehr auf die Stufentheorie Bezug genommen wird.<sup>649</sup> Dennoch soll aufgrund des unterschiedlichen Rechtfertigungsmaßstabs nachfolgend untersucht werden, auf welcher Stufe durch ein Direktanstellungsgebot in die Berufsfreiheit der betroffenen Personen eingegriffen wird.

Angesichts des hohen Migrantenanteils in den vorliegend zu untersuchenden Branchen ist noch zu erwähnen, dass es sich bei Art. 12 Abs. 1 GG zwar um ein Staatsbürgerrecht handelt, das folglich auf ausländische Staatsangehörige nicht anzuwenden ist. Allerdings ist zum einen jedenfalls in Bezug auf EU-Bürger gemäß Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten und folglich eine unionsrechtskonforme Auslegung unter Einbezug von Unionsbürgern geboten.<sup>650</sup> Außerdem können sich nach der Rechtsprechung des BVerfG auf die Berufsfreiheit auch „Nichtdeutsche jedenfalls im Rahmen des

---

644 Jarass/Pieroth/Jarass, Art. 12 GG Rn. 18 ff.

645 BVerfG, 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035, 1037.

646 Vgl. Dürig/Herzog/Scholz-Scholz, Art. 12 GG Rn. 335.

647 Str. Rspr. etwa BVerfG, 17.2.1998 – 1 BvF 1/91, NJW 1998, 1627, 1628.

648 Dazu etwa Dürig/Herzog/Scholz-Scholz, Art. 12 GG Rn. 336.

649 BVerfG, 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, NVwZ-RR 2021, S. 177, Rn. 99 ff.; dazu auch Jarass/Pieroth/Jarass, Art. 12 GG Rn. 42.

650 Vgl. auch EuGH, 13.2.1985 – 293/83, Slg. 1985, 606, Rn. 26 (*Gravier*).

allgemeinen Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG berufen“.<sup>651</sup> Für die vorliegende Studie kommt es darauf im Ergebnis aber ohnehin nicht an, da in allen infrage kommenden Gruppen auch Deutsche betroffen sind.

Betroffen sind in ihrer Berufsfreiheit jedenfalls sowohl die Auftraggeber als auch die Subunternehmer und schließlich auch die Beschäftigten selbst.

### (1) Berufsfreiheit der Auftraggeber

In Bezug auf die Auftraggeber selbst liegt es auf der Hand, dass allenfalls deren Berufsausübung betroffen ist. Das BVerfG lässt den Eingriff in die Berufsfreiheit in seiner Entscheidung zum Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft im Ergebnis sogar offen und neigt eher dazu, lediglich eine Beschränkung der in Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet zu sehen, wenn „Regelungen der Voraussetzungen und zulässigen Formen, sich der Arbeitskraft Dritter zu bedienen“ in Rede stehen.<sup>652</sup> In den gegen das Arbeitsschutzkontrollgesetz gerichteten Eilanträgen führt das Gericht dann aus:

„Zwar sind sie in ihrer beruflichen Tätigkeit eingeschränkt, wenn sie für das Personal im Kernbereich andere Vertragsgestaltungen wählen müssen. Doch können sie bislang werkvertraglich oder in Leiharbeit eingesetztes Personal selbst einstellen.“<sup>653</sup>

Wenn insofern argumentiert wird, dass sich eine Begrenzung der Leiharbeit von einer Beschränkung des Einsatzes von Subunternehmen dadurch unterscheide, dass das Einsatzunternehmen im Fall der Leiharbeit den weisungsrechtlichen Zugriff auf die Arbeitnehmer behalten wolle und so die Leistung nach wie vor selbst erbringen wolle und daher die Berufswahlfreiheit betroffen sei,<sup>654</sup> überzeugt das nicht. Denn die Berufswahl bezieht sich auf das betreffende Berufsbild<sup>655</sup> und nicht auf die arbeitnehmerlose Leistungserbringung. Außerdem verkennt der Einwand die tatsächliche Situation in der Fleischwirtschaft vor der Einführung des § 6a GSA Fleisch sowie die aktuelle Situation in der Paketzustellung. Denn tatsächlich greifen die auftraggebenden Unternehmen in den oben (unter B.I. und B.II.) beschriebenen Branchen intensiv in die

---

651 BVerfG, 4.11.2010 – 1 BvR 3389/08, NVwZ 2011, 486, 488; a.A. Dürig/Herzog/Scholz/Scholz, Art. 12 GG Rn. 104.

652 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1198; auf beide Grundrechte abstellend FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 125 f.

653 BVerfG, 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20 u. a., NZA 2021, 120, Rn. 20.

654 Vgl. etwa Greiner, Direktanstellungsgebot, 13.

655 Isensee/Kirchhof, HdBStR-Breuer, § 170 Rn. 59.

Art der Leistungserbringung ein und stellen sich keineswegs außerhalb des Produktionsprozesses.

Daran ändert auch nichts, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Direktanstellungsgebots definiert. Er beschreibt damit noch nicht einmal ein Berufsbild, sondern regelt lediglich die Ausübung eines Teilbereichs innerhalb dieses Berufsbildes. Diese Definition des „Kerngeschäfts“ legt folglich keineswegs das Ob der Berufswahl fest, sondern lediglich das Wie der Berufsausübung. Dies gilt gleichermaßen für das in § 6a Abs. 1 GSA Fleisch geregelte Kooperationsverbot, wonach es Inhabern von Schlacht-, Zerlege- oder Fleischverarbeitungsbetrieben untersagt ist, einen solchen Betrieb oder eine übergreifende Organisation durch zwei oder mehrere Unternehmer zu führen.<sup>656</sup>

Teilweise wird argumentiert, dass das Direktanstellungsgebot den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Struktur unter Rückgriff auf Subunternehmer verbiete.<sup>657</sup> Tatsächlich hat das BVerfG in Bezug auf öffentlich zu bestellende Sachverständige eine wettbewerbsverzerrende Wirkung und damit eine Erhöhung der Eingriffsintensität angenommen.<sup>658</sup> Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass vorliegend keine Bevorzugung einzelner Marktteilnehmer erfolgt. Der Wettbewerb über die Arbeitsbedingungen wird eben nicht verfassungsrechtlich geschützt. Wie bereits dargelegt, ist in den betroffenen Branchen die Ersparnis von Personalkosten aber der wesentliche Treiber für den Einsatz von Fremdpersonal. Ein Direktanstellungsgebot soll hier vielmehr für Wettbewerbsgleichheit sorgen.

Daher bleibt es in Bezug auf die auftraggebenden Unternehmen bei der eingangs getroffenen Feststellung, dass sie lediglich in der Freiheit der Berufsausübung tangiert sind.

## (2) Berufsfreiheit der Subunternehmer

Schwieriger ist die Beurteilung in Bezug auf die Subunternehmen. Tatsächlich wird deren Tätigkeit durch ein Direktanstellungsgebot erheblich eingeschränkt. Fraglich ist aber, ob es sich dabei tatsächlich um einen „Beruf“ im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG handelt. Allgemein versteht man darunter jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, wobei der Begriff weit auszulegen ist.<sup>659</sup> Zumindest liege – so wird es in der Literatur teilweise vertreten – in einem Direktanstellungsgebot eine subjektive

656 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 125.

657 Greiner, Direktanstellungsgebot, 13.

658 BVerfG, 25.3.1992 – 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, 41 f.

659 Exempl. BVerfG, 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 f.; BeckOK-GG-Ruffert, Art. 12 GG Rn. 40 f. m.w.N.

Berufswahlregelung, da für jemanden, der selbstständig in der betreffenden Branche tätig werden wolle, dessen Entscheidung davon abhängig gemacht werde, ob die Person bereit sei, die Tätigkeit in Form eines Arbeitsverhältnisses auszuüben oder nicht.<sup>660</sup>

Die betreffende Tätigkeit als solche wird ihnen jedoch nicht untersagt, nur diese Tätigkeit als Subunternehmer für andere auszuüben – und das, im Angesicht der Studienfrage, in einem eng umgrenzten Segment. Insofern ist auch hier von einer Regulierung der Berufsausübung und nicht der Berufswahl auszugehen, denn auch in Bezug auf den Subunternehmer liegt der Beruf in der entsprechenden (selbstständigen) Tätigkeit und nicht in der Vertragsform als Subunternehmer.<sup>661</sup> Vergleichbar hat das BVerfG in Bezug auf einen nebenberuflichen Hundezüchter den Beruf im Züchten der Hunde und nicht in der Tätigkeitsform gesehen.<sup>662</sup> Auch unterscheiden sich nach Ansicht des BVerfG öffentlich „bestellte und vereidigte Sachverständige [...] von den übrigen Sachverständigen nicht durch die Zugehörigkeit zu einem eigenständigen Beruf, sondern nur durch die staatliche Feststellung ihrer Qualifikation als Sachverständige“.<sup>663</sup>

Anders ist dies freilich bei einem Leiharbeitsunternehmen, dessen Tätigkeit nach Ansicht des BVerfG gerade in der Zurverfügungstellung von Arbeitskräften besteht. Würde also Leiharbeit insgesamt untersagt, läge hierin demzufolge ein Eingriff in die Berufswahl.<sup>664</sup> Diese Schwelle erreicht ein Direktanstellungsgebot allerdings nicht, da nicht die Tätigkeit als solche untersagt wird. So hat das BVerfG dann auch das Überlassungsverbot in der Bauwirtschaft als Regelung der Berufsausübung der Leiharbeitsunternehmen begriffen.<sup>665</sup> In anderen Entscheidungen betont das Gericht zwar den Bezug des Berufs zur Persönlichkeit des Menschen, bezieht dies aber nur auf die Tätigkeit, nicht die Tätigkeitsform.<sup>666</sup> Auch auf die Unternehmensgröße kommt es – in Bezug auf juristische Personen – insofern nicht an.<sup>667</sup>

Teilweise wird anknüpfend an die Entscheidung des BVerfG zum Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft vorgebracht, es komme hier gar nicht auf die Un-

---

660 So etwa *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 16; in Bezug auf die Subunternehmen in der Paketbranche auch *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 376.

661 A.A. *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 15.

662 BVerfG, 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597, 599.

663 BVerfG, 25.3.1992 – 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, 38.

664 BVerfG, 4.4.1967 – 1 BvR 84/65, NJW 1967, 974, 975.

665 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

666 Vgl. etwa BVerfG, 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035, Rn. 55; BVerfG, 18.6.1980 – 1 BvR 697/77, BVerfGE 54, 301, 313; BVerfG, 16.3.1971 – 1 BvR 52/66 u. a., AP GG Art. 12 Nr. 48 Rn. 110.

667 BVerfG, 01.3.1979 – 1 BvR 532/77 u. a., BVerfGE 50, 290, 263 (= AP MitbestG § 1 Nr. 1).

terscheidung zwischen Berufswahl und Berufsausübung an.<sup>668</sup> Tatsächlich argumentiert das Gericht, dass die Berufstätigkeit jedenfalls solcher Leistungserbringer spürbar eingeschränkt werde, die ihre Tätigkeit vorrangig an der zu regulierenden Branche ausgerichtet haben. Zwar sei die „Intensität einer Beschränkung der Berufsfreiheit [...] nicht nur nach ihren wirtschaftlichen Folgen zu bewerten, sondern auch nach den rechtlichen Voraussetzungen“<sup>669</sup>. Allerdings komme ein sektorales Leiharbeitsverbot wie in der Bauwirtschaft wegen seiner Auswirkungen einem Eingriff in die Freiheit der Berufswahl nahe.<sup>670</sup> Ähnlich argumentierte das BVerfG in einer Entscheidung zur Bevorratungspflicht für Erdölzerzeugnisse, welche die wirtschaftliche Existenz einiger in diesem Bereich aktiven Unternehmen infrage stellte. In der Entscheidung argumentierte das Gericht, dass eine Berufsausübungsregelung das Recht auf freie Berufswahl dann verletze, „wenn die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, den gewählten Beruf ganz oder teilweise zur Grundlage ihrer Lebensführung oder – bei juristischen Personen – zur Grundlage ihrer unternehmerischen Erwerbstätigkeit zu machen“<sup>671</sup>. Ein Direktanstellungsgebot wie in § 6a Abs. 2 GSA Fleisch bleibt allerdings dahinter deutlich zurück. Denn die Ausübung des Berufs ist nach wie vor möglich, nur nicht als Subunternehmer in Bezug auf spezifische eng umschriebene Tätigkeiten. Ohnehin verschiebt des BVerfG in der Entscheidung von 1987 den Rechtfertigungsmaßstab keineswegs grundlegend in Bezug auf die Rechtfertigungsgründe.<sup>672</sup> Vielmehr wird das Gewicht in die Verhältnismäßigkeitsprüfung verlagert, wenn das BVerfG betont, dass es Gründen des Allgemeininteresses bedürfe, „die so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung“ verdienen.<sup>673</sup> Ein Eingriff ist also „an die strikte Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gebunden“.<sup>674</sup> Dies ist mithin der Maßstab, an dem ein sektorspezifisches eingeschränktes Direktanstellungsgebot zu messen ist. Bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kommt es damit auf „den Ausgleich zwischen der freien Entscheidung des Einzelnen über seinen Beitrag zur gesellschaftl. Gesamtleistung und den Notwendigkeiten einer staatl. Ordnung des Berufs- und Wirtschaftslebens“ an.<sup>675</sup> Dabei ist der vom Gericht betonte weitge-

668 Etwa Greiner, Direktanstellungsgebot und Tarifierstreckung in der KEP-Branche, 2024, S. 9; Boenke et al., NZA 2020, 1160, 1163; schwächer wohl Greiner/Muñoz, BB 2024, 1588, 1590 f.

669 BVerfG, 25.3.1992 – 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, 39.

670 BVerfG, 25.3.1992 – 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, 39; vgl. außerdem bereits BVerfG, 3.11.1982 – 1 BvL 4/78, AP GG Art. 12 Nr. 51.

671 BVerfG, 16.3.1971 – 1 BvR 52/66 u. a., AP GG Art. 12 Nr. 48.

672 Dazu ausführlich Cremer/Deinert, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 2023, S. 20 ff.

673 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, S. 1195, 1196.

674 BVerfG, 16.3.1971 – 1 BvR 52/66 u. a., AP GG Art. 12 Nr. 48.

675 BVerfG, 16.3.1971 – 1 BvR 52/66 u. a., AP GG Art. 12 Nr. 48.

hende Prognose- und Einschätzungsspielraum zu beachten (dazu sogleich unter b) (1)).

### (3) Berufsfreiheit der Arbeitnehmer der Subunternehmer

Von der Berufsfreiheit ist sowohl das Interesse am Erhalt des Arbeitsplatzes der Arbeitnehmer geschützt als auch deren Wahl des Vertragspartners.<sup>676</sup> In der Fleischwirtschaft hat sich gezeigt, dass nach Erlass des § 6a GSA Fleisch i.d.R. die zuvor bei Subunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer in die zuvor auftraggebenden Unternehmen eingegliedert worden sind (vgl. oben B. I. 4. b), während die vormaligen Subunternehmen größtenteils aufgehört haben zu existieren. Realistischerweise würden auch bei einer Übertragung der Regelung auf die Paketbranche viele der Subunternehmer ihre Geschäftstätigkeit nach Einführung eines Direktanstellungsgebots einstellen und damit ihren Arbeitnehmern keine Fortführung des Arbeitsverhältnisses bieten können. Vielmehr wären betriebsbedingte Kündigungen<sup>677</sup> oder – angesichts der Erfahrungen aus der Fleischwirtschaft – Betriebsübergänge auf die Auftraggeber zu erwarten. Allerdings schützt die Berufsfreiheit eben keinen Anspruch auf einen bestimmten Arbeitsplatz und auf den Abschluss eines Vertrags mit einem bestimmten Arbeitgeber.<sup>678</sup> In der Entscheidung, als Beschäftigter bei einem Subunternehmen tätig werden zu wollen, liegt keine Wahl eines besonderen Berufs. Es besteht nämlich insofern kein Unterschied zur Tätigkeit von Stammarbeitskräften in dem entsprechenden Berufsfeld.<sup>679</sup> Auch in der Ablehnung der Eilanträge zum GSA Fleisch führt das BVerfG aus, dass das Direktanstellungsgebot „gerade kein ‚praktisches Verbot‘ einer Berufstätigkeit“ darstelle, sondern lediglich „die arbeitsvertraglichen Bedingungen, zu denen sie diese ausüben kann“ verändert.<sup>680</sup> Die Eingriffsintensität ist in Bezug auf die Arbeitnehmer daher gering. In seiner Entscheidung zum Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft führt das BVerfG aus, dass die Möglichkeit, den (in casu) Bauberuf „ansonsten zur Grundlage der Lebensführung zu machen, rechtlich wie tatsächlich nur unwesentlich beschränkt“ werde.<sup>681</sup> Zu beachten ist dabei außerdem, dass die Maßnahme gerade den Schutz dieser Arbeitnehmer bezweckt.<sup>682</sup> Insoweit verschiebt der Eingriff den Prüfungsmaßstab nicht. Im Gegenteil, hinsichtlich des Eingriffs in die Berufsfreiheit der Arbeitnehmer reichen jedenfalls vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls aus.

676 BeckOK-GG-Ruffert, Art. 12 GG Rn. 44.

677 Ähnlich zu § 6a GSA Fleisch *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 69 f.

678 Dürig/Herzog/Scholz-Scholz, Art. 12 GG Rn. 57.

679 Vgl. BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1198; ähnlich in Bezug auf die Fleischwirtschaft FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 131.

680 BVerfG, 29.12.2020 – 1 BvQ 152/20 u. a., NZA 2021, 120, Rn. 14.

681 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1198.

682 Ebenso *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 70.

## b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

### (1) Vorbemerkung

Auch wenn angesichts des Eingriffs in die Berufsfreiheit der Subunternehmer zur Rechtfertigung – wie ausgeführt – Gründe des Allgemeininteresses erforderlich sind, „die so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung“ verdienen, betont das BVerfG gleichzeitig „die weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung und dessen Einschätzungs- und Prognosevorrang“. Und weiter:

„Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Gebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will. Auch bei der Prognose und Einschätzung gewisser der Allgemeinheit drohender Gefahren, zu deren Verhütung der Gesetzgeber glaubt tätig werden zu müssen, billigt ihm die Verfassung einen Beurteilungsspielraum zu, den er nur dann überschreitet, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, daß sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können“.<sup>683</sup>

Um den grundrechtlichen Vorgaben zu genügen, muss ein branchenspezifisches eingeschränktes Direktanstellungsgebot zusammengefasst entsprechend den vorstehenden Erwägungen durch „hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und auch erforderl. ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenzen der Zumutbarkeit noch gewahrt sind“.<sup>684</sup> Diese müssen „so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung“ verdienen.<sup>685</sup>

### (2) Legitime Zwecke und Geeignetheit

Die unter B.I. und B.II. beschriebene Gemengelage und die Verwerfungen in der Fleisch- und Paketbranche sind komplex und spielen sich auf unterschiedlichen Ebenen ab. Daher kann eine Maßnahme, mit der auf die Zustände in der Branche reagiert wird, nicht auf einen einzelnen mit ihr verfolgten Zweck reduziert werden. Vielmehr ist es ein ganzes Bündel an Zielen, die in der Diskussion vorgebracht werden und die daher nachfolgend hinsichtlich ihrer Legitimität

683 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

684 BVerfG, 3.11.1982 – 1 BvL 4/78, AP GG Art. 12 Nr. 51.

685 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

und Geeignetheit zu beleuchten sind. Dabei kann auf die jedenfalls teilweise zur Rechtfertigung des Überlassungsverbots in der Bauwirtschaft durch das BVerfG bereits als legitim anerkannten Zwecke zurückgegriffen werden, da sich die Legitimität dieser Zwecke nicht geändert hat, wie noch deutlich zu machen ist. Daneben wird untersucht, inwiefern ein Direktanstellungsgebot dazu geeignet, das heißt förderlich<sup>686</sup>, ist, diese Zwecke zu erreichen. Zu betonen ist dabei im Anschluss an die bereits oben gemachten Vorbemerkungen zum Prognose- und Einschätzungsspielraum durch das BVerfG, dass der Gesetzgeber bei solchen Maßnahmen auf „besonders komplexe, schwer überschaubare und im einzelnen unklare Verhältnisse“ reagieren muss.<sup>687</sup> Es ist daher weder prospektiv noch retrospektiv möglich, die Wirkung einer gesetzlichen Maßnahme exakt zu bestimmen, da gleichzeitig mannigfaltige Umwelteinflüsse bestehen. Dies ist ob der Erheblichkeit des Eingriffs unbefriedigend, dennoch kann vom Gesetzgeber nur verlangt werden, eine sachlich vertretbare Einschätzung und Prognose vorzunehmen, will man politisches Handeln nicht völlig unmöglich machen. Nachfolgend soll daher in diesem Lichte mit Blick auf die Branchen der Fleischindustrie sowie der Paketzustellung eine Einschätzung auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Kenntnisse gegeben werden. Dabei gilt es auch zu beachten, dass es in der Natur illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit liegt, dass keine vollständige und exakte Datenlagen vorliegen kann, weshalb – wie oben ausgeführt – eine Näherung über qualitative Daten und Branchenberichte und sonstige quantitative Daten erfolgen muss.

### **i) Schutz der Beschäftigten und Bekämpfung illegaler Beschäftigung – Ordnung der Teilarbeitsmärkte**

Im Vordergrund steht der Schutz der Arbeitnehmer und deren soziale Absicherung angesichts der unter B. I. und B. II. ausführlich dargestellten gravierenden Missstände in Bezug auf die Arbeits- und Gesundheitsbedingungen der in Subunternehmen angestellten Beschäftigten.<sup>688</sup> Zwar hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Arbeitsvermittlungsmonopol der (damaligen) Bundesanstalt für Arbeit die Nichteinhaltung der Rechte der Arbeitnehmer nicht für hinreichend erachtet, um das damals bestehende Vermittlungsmonopol aufrechtzuerhalten. Denn den Arbeitnehmern stehe der individuelle Rechtsweg offen.<sup>689</sup> Allerdings unterscheidet sich die Situation vorliegend:

- Zum einen ist mit dem Arbeits- und Gesundheitsschutz das öffentliche Schutzrecht betroffen, das insoweit über individuelle austauschrechtliche

---

686 BVerfG, 16.3.1971 – 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 – NJW 1971, 1255, 1256.

687 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

688 Vgl. zum „Ziel der Sicherung einer stabilen arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Situation abhängig Beschäftigter als hervorragend wichtiges Gemeinschaftsgut“: BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

689 BVerfG, 4.4.1967 – 1 BvR 84/65, NJW 1967, 974.

- Fragestellungen hinausgeht und zu dessen Einhaltung aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtung sich der Gesetzgeber bereits bekannt hat.<sup>690</sup>
- Zum anderen wird die gerichtliche Rechtsdurchsetzung strukturell dadurch erschwert, dass es sich um überwiegend migrantische Beschäftigte mit häufig nur geringen Sprach- und Rechtskenntnissen handelt. Wie oben ausgeführt, werden unter dem Schutz schwer durchschaubarer Subsubunternehmerketten systematisch Rechtsverstöße begangen – und zwar weit über Einzelfälle hinaus.
  - Schließlich kann auch nicht ignoriert werden, dass sich die empirische Forschung zur individuellen Durchsetzung von Arbeitsrecht seit der Entscheidung des BVerfG von 1967 weiterentwickelt und offengelegt hat, dass diese unzureichend ist, um ein angemessenes Schutzniveau sicherzustellen.<sup>691</sup> Vorliegend ist eben kein pauschales Verbot ohne Ansehung konkreter Fehlentwicklungen betroffen, sondern ein auf spezifische Branchenstände reagierendes, eng umgrenztes Instrument.

Zwar führt ein Direktanstellungsgebot nicht ohne Weiteres zu besseren Beschäftigungsbedingungen. Insofern wird eingewandt, dass der Betriebsinhaber keineswegs zwangsläufig zuverlässiger sei als ein Werkunternehmer, da auch dieser ein Interesse daran habe, die Kosten für Lohn und Arbeitsschutz möglichst gering zu halten.<sup>692</sup>

Die Wirksamkeit wird aber deutlich, wenn man die mittelbaren Folgen betrachtet. Denn ein Direktanstellungsgebot würde – übertragen auf die Paketzustellung – vergleichbar mit der Fleischwirtschaft zwangsläufig Transparenz schaffen und klare rechtliche Verantwortlichkeiten herstellen. Dies erleichtert es Beschäftigten, ihre zivilrechtlichen Ansprüche einschließlich des öffentlich-rechtlichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes durchzusetzen, und ermöglicht den Behörden effektive Kontrollen (dazu unter D. II. b) (2) iii) sowie Kapitel E.). Gleichzeitig ermöglicht es betriebliche Vertretungsstrukturen (dazu unter D. II. b) (2) iv)) und erleichtert die Verwirklichung der Tarifautonomie (dazu unter D. II. b) (2) v)) – beides Aspekte, die sich ihrerseits unmittelbar auf die Beschäftigungsbedingungen auswirken.

<sup>690</sup> In diese Richtung auch *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 14.

<sup>691</sup> Grundlegend etwa *Davidov*, SR 2021, 111 ff.; *Kocher*, Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten, 21 ff.; rechtsvergleichend in Bezug auf Entsendearbeitsverhältnisse *Rasnača/Bernaciak*, Posting of workers before national courts; selbst bei Kündigungen ist die Klagequote sehr niedrig (12 %), vgl. *Gensicke et al.*, AuR 2008, 431, unter 5.6.

<sup>692</sup> Schüren/Hamann, AÜG-Schüren, Einl. 108d.

Ebenso soll mit dem Direktanstellungsgebot und den damit einhergehenden klaren Verantwortlichkeiten illegale Beschäftigung bekämpft werden.<sup>693</sup> Damit verbunden ist die Sicherstellung eines geordneten Teilarbeitsmarktes in der jeweiligen Branche.<sup>694</sup> Dies dient auch dazu – wie bereits mehrfach angedeutet –, einheitliche Wettbewerbsbedingungen in den betroffenen Branchen zu schaffen, die derzeit nicht gegeben sind.

Blickt man auf die Effekte des Leiharbeitsverbots in der Bauwirtschaft, zeigt sich, dass dieses Verbot sich gerade bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung als ausgesprochen effektiv erwiesen hat, wie sich aus der zeitgenössischen Bewertung ableiten lässt.<sup>695</sup> Der Vergleich von Fleisch- und Paketbranche mit der Bauwirtschaft ist auch deshalb naheliegend, weil es sich bei der Bauwirtschaft ebenfalls um eine arbeitsintensive Branche handelt, in der die Produktionskosten wesentlich von den Arbeitskosten abhängen. Ähnlich offensichtlich ist das Risiko eines Wettbewerbs über die Lohn-, Arbeits- und Sozialbedingungen auch in der Fleischindustrie vor Einführung des § 6a GSA Fleisch (dazu oben B. I. 4. a)) sowie in der Paketzustellung auf der „letzten Meile“, da die (Arbeits-)Kosten in beiden Branchen einen Großteil der Gesamtkosten der entsprechenden Leistung ausmachen. Bedenklich ist dagegen eine Argumentation, welche die Festsetzung arbeitsrechtlicher Standards, durch die letztlich der Staat seiner aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) entspringenden Schutzpflicht nachkommt, hinsichtlich ihrer (angeblich) wettbewerbsbeschränkenden Wirkung kritisiert.<sup>696</sup>

Das Gegenteil ist richtig. Durch das Setzen arbeitsrechtlicher Standards wird gerade Wettbewerbsgleichheit hergestellt, indem die Unterbietungsspirale hinsichtlich der Arbeits- und Sozialbedingungen eingeschränkt wird. Denn dass es nicht bei einem Risiko eines solchen Unterbietungswettbewerbs bleibt, sondern dieses sich flächendeckend – auch durch illegale Beschäftigung – verwirklicht, ist den obenstehenden Ausführungen zu entnehmen und durch Kontrollen der FKS sowie durch Erfahrungsberichte von „Faire Mobilität“ belegt (oben unter B.I.4.d)(2) und B.II.3.c)(2)). Dort wurde bereits ausführlich dargelegt, dass in den betrachteten Branchen gerade deshalb das Kerngeschäft auf Subunternehmer ausgelagert wird, um sich Vorteile im Preiswettbewerb

---

693 So auch BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196 zum Verbot der Leiharbeit im Baugewerbe.

694 So das BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196 zum Verbot der Leiharbeit im Baugewerbe.

695 BT-Drs. 11/2639, 26 f.; *Mayer/Paasch*, BB 1984, 1943–1947 ff.; *Röwekamp*, AuR 1984, 323, 328; *Knopp*, DB 1982, 111, 112.

696 In diese Richtung *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 13.

zu verschaffen, da die Subunternehmer untereinander wiederum unter einem enormen Wettbewerbsdruck stehen. Ein Wettbewerb über die Arbeits- und Sozialbedingungen widerspricht aber der Vorstellung des Grundgesetzes insbesondere in seiner Ausprägung des Sozialstaatsgebots aus Art. 20 GG wie auch der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG. Denn hinzu kommt, dass gerade diejenigen Unternehmen, die Tarifverträge anwenden und sich rechtskonform verhalten, aufgrund der so erhöhten Kosten im Ergebnis einen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Teilweise wird eingewandt, dass solche Maßnahmen zu einem Abdrängen in die Illegalität führten und deswegen zur Umsetzung des legitimen Zweckes ungeeignet seien. So wird etwa gegen das sektorale Überlassungsverbot in der Bauwirtschaft gemäß § 1b AÜG vorgebracht, dass trotz seiner Existenz missbräuchliche Gestaltungen vorkämen.<sup>697</sup> Das Argument überzeugt jedoch nicht. Denn ein Verbot ist nicht deshalb unwirksam, weil es auch nach dessen Einführung Verstöße und Illegalität gibt. Es liegt in der Natur der Sache, dass – in den Worten des BVerfG – „nicht überblickt werden“ kann, wie sich die Illegalität „ohne das Verbot entwickelt hätte“.<sup>698</sup> Jedoch konnte gerade durch das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe der Missbrauch in der Branche erheblich reduziert werden. Ein „Abgleiten“ ehemaliger Verleiher in die Illegalität hat sich dagegen nicht realisiert.<sup>699</sup> Auch in der Fleischwirtschaft gibt es keine diesbezüglichen Berichte. Es ist damit naheliegend, in Branchen mit einer erheblichen Anfälligkeit für illegale Beschäftigung ein enges Regulierungsregime vorzuhalten.

Das Werkvertragsverbot ist im Ergebnis geeignet, die massiven Missstände hinsichtlich der Arbeits- und Sozialbedingungen in der Fleischwirtschaft und in der Paketzustellung zu verhindern, da es den Auftraggebern gesetzlich nicht mehr erlaubt wäre, im Kernbereich ihrer Geschäftstätigkeit auf Subunternehmen zurückgreifen. Auf diese kann folglich kein Preis- und Wettbewerbsdruck ausgeübt werden, der, wie gezeigt, ursächlich für die Missstände ist. Damit werden die Arbeitnehmerrechte gestärkt. Ferner würde die Grundlage für die Rechtswahrnehmung und -durchsetzung der Beschäftigten geschaffen wie auch der Kontrollbehörden – dazu sogleich.

## ii) Verbesserung der Gesundheitsbedingungen

Wie bereits unter B. I. und B. II. ausgeführt, besteht eine der Besonderheiten in der Fleisch- und in der Paketbranche darin, dass die Betriebsorganisation und

<sup>697</sup> Schüren/Hamann, AÜG-Hamann, § 1b AÜG Rn. 23; Boemke et al., NZA 2020, 1160, 1164.

<sup>698</sup> BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195.

<sup>699</sup> KassHandb-Diwiell, Kap. 4.5 Rn. 213; dazu auch Ulber/Ulber-Walser, § 1b AÜG Rn. 9; a.A. Böhm, DB 2011, 473, 476.

der Arbeitsablauf auch in den Subunternehmen weitgehend durch die auftraggebenden Unternehmen vorstrukturiert werden. Obwohl sie auf diese Weise Entscheidungen mit direkten Auswirkungen auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten der Subunternehmen treffen,<sup>700</sup> kommt ihnen mangels Arbeitgeberstellung keine arbeitsschutzrechtliche Verantwortung zu. Diese wird an die Subunternehmen ausgelagert.<sup>701</sup> Vorgegeben werden den Subunternehmen die zentralen Rahmenbedingungen der Leistungserbringung. Im Fall der Fleischwirtschaft ergibt sich dies durch das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Produktionsprozesse. Im Fall der Paketbranche bezieht es sich bspw. auf die täglich zu bewältigenden Paketmengen oder die Zustellrouten. Dadurch entsteht eine Situation, in der die Subunternehmen strukturell – also weit über Einzelfälle hinaus – zur Erfüllung der vom Auftraggeber vorgegebenen Ziele zu arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Verstößen gedrängt werden.<sup>702</sup> Werden die Vorgaben nämlich nicht eingehalten, erfolgt häufig eine Sanktionierung: vom Einbehalt der Vergütung über Vertragsstrafen bis hin zum Auftragsverlust (vgl. oben B. I. und B. II.). Aber selbst wenn man – wie aufgrund von § 11 Abs. 6 AÜG im Fall der Leiharbeit – eine doppelte Zuständigkeit für den Arbeitsschutz konstruierte, zeigt die Empirie, dass die Abstimmung nur unzulänglich funktioniert und sich letztlich keiner der Verpflichteten zuständig fühlt (dazu auch unten D. II. 2. b) (3) iii).<sup>703</sup>

Besteht dagegen eine transparente und vor allem einheitliche rechtliche Verantwortlichkeit der hinter der Leistung stehenden Unternehmen für die Beschäftigten, sind sie gezwungen, ihre Arbeitsbedingungen und die Betriebsorganisation an den gesetzlichen Rahmenbedingungen auszurichten.<sup>704</sup> Andernfalls werden sie selbst für arbeitszeit- sowie sonstige arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Verstöße verantwortlich gemacht. Die vertragliche Ausgestaltung beeinflusst somit maßgeblich den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten. Ein Direktanstellungsgebot ist daher dazu geeignet, die Arbeits- und Gesundheitsbedingungen von bei Subunternehmen Beschäftigten zu verbessern. Die Erfahrungen aus der Fleisch- (s. B. I. 4. d) (4)) wie auch Baubranche<sup>705</sup> zeigen, dass die Instrumente durchaus geeignet sind. Damit wird ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet, ein leistungsfähiges Arbeitsschutzsystem zu errichten.

---

700 So auch *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 7 f.

701 *Faire Mobilität*, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 1.

702 Dies konzediert auch *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 18.

703 *Arning et al.*, Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Zeitarbeit, 11 ff.

704 So zur Situation in der Fleischbranche vor Einführung des Fremdpersonaleinsatzverbots in dieser Branche *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 8.

705 Dazu ausführlich *Ulber/Ulber-Walser*, § 1b AÜG Rn. 9.

### iii) Effektive Kontrollen

Ein Direktanstellungsgebot soll die Durchsetzung des bestehenden Arbeitsrechts und Arbeitsschutzrechts ermöglichen. Hierzu gehört auch, dass Kontrollen der zuständigen Behörde effektiv sein müssen bzw. überhaupt erst ermöglicht werden. Denn die Überwachungsmöglichkeiten der zuständigen Kontrollbehörden werden durch Sub- und Subsubunternehmerkonstruktionen erheblich erschwert. Wie unter B. I. und II. ausgeführt, wissen die Beschäftigten in diesen (z.T. langen) Subunternehmerketten teilweise gar nicht, bei wem sie (rechtlich) beschäftigt sind. Für die Behörden ist es strukturell erschwert, die verantwortliche Person zu identifizieren und die tatsächlichen Gegebenheiten festzustellen.

Zwar hat das BVerfG bereits festgestellt, dass bloße Verwaltungsvereinfachungen eine Beschränkung der Berufsfreiheit nicht rechtfertigen können:

„Die Vermeidung von Verwaltungskosten ist allein kein ausreichender Grund für Eingriffe in grundrechtlich geschützte Freiheiten. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach entschieden, daß es nach dem Grundgesetz unzulässig ist, Bürger lediglich im Interesse einer leichteren staatlichen Überwachung in der Freiheit der Berufswahl zu beschränken.“<sup>706</sup>

Die betreffenden Fallgestaltungen sind allerdings mit den hier zu untersuchenden Maßnahmen nicht vergleichbar. Das Direktanstellungsgebot steht keineswegs „lediglich im Interesse einer leichteren staatlichen Überwachung“. Es bezweckt vielmehr die Herstellung klarer Verantwortlichkeiten sowie Transparenz. Erst dies ermöglicht effektive Kontrollen. Das ist insofern abzugrenzen von Situationen, in welchen die Tätigkeit von Rechtsbeiständen örtlich begrenzt wird<sup>707</sup> oder Patentanwälten eine Residenzpflicht<sup>708</sup> auferlegt wird. Auch beim Erfordernis einer konkreten Bedürfnisprüfung bei der öffentlichen Bestellung von Sachverständigen, die von der Zahl der bereits vorhandenen Sachverständigen abhängig gemacht werden soll,<sup>709</sup> liegt eine völlig andere Situation vor. Die Komplexität von Subunternehmerstrukturen, die unklaren Verantwortlichkeiten und die Schwierigkeit der Zuordnung von einzelnen Arbeitsverhältnissen zu konkreten Arbeitgebern sowie die damit einhergehenden Folgen wurden für die Fleischwirtschaft (B. I. 4. a)) und die Paketbranche

706 BVerfG, 25.3.1992 – 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, 44; u. a. auf dieses Urteil verweist *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 19 f., um zu begründen, dass Kontrolldefizite im Fall einer wettbewerbsverzerrenden Berufsbeschränkung, die er im Fall des Direktanstellungsgebots in der Paketbranche bejaht, eine Berufsbeschränkung nicht legitimieren können.

707 BVerfG, 25.2.1976 – 1 BvR 8/74, 1 BvR 275/74, BVerfGE 41, 378, Rn. 45 ff.

708 BVerfG, 4.10.1983 – 1 BvR 1633/82, 1 BvR 1549/82, BVerfGE 65, 116, Rn. 39.

709 BVerfG, 25.3.1992 – 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28.

(B. II. 3. b)) bereits beschreiben. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass bei einer hochmobilen Tätigkeitsform wie der Paketzustellung, aber auch bei mobilen Belegschaften wie in der Fleisch- oder der Bauwirtschaft Kontrollen besonders schwierig sind.<sup>710</sup>

Durch eine Direktanstellung würden illegale Verhaltensweisen dagegen erheblich erschwert,<sup>711</sup> der Schutz durch undurchsichtige Subunternehmerketten würde wegfallen. In dieser Weise hat das BVerfG schon in der Begründung seines Urteils zur Verfassungskonformität eines sektoralen Arbeitnehmerüberlassungsverbots argumentiert.<sup>712</sup> Es hat dabei betont, dass bei Zulassung legaler Arbeitnehmerüberlassung die Gefahr geschaffen würde, dass sie gleichzeitig mit illegalen Tätigkeiten erfolgen könnte und diese letztlich kaum trennbar und nur schwer kontrollierbar wären.<sup>713</sup> Zudem hat es im Beschluss festgehalten, dass der Aufwand des Staates für Kontrollen verhältnismäßig bleiben muss. Die Kontrollen sind eben nicht Selbstzweck, sondern dienen der Sicherung eines geordneten Arbeitsmarktes.

Ein weiterer positiver Nebeneffekt würde sich aus der einheitlichen Zuständigkeit der jeweiligen Kontrollbehörde ergeben. Sind nämlich auftraggebendes und auftragnehmendes Unternehmen in unterschiedlichen Bundesländern ansässig, sind i.d.R. unterschiedliche Kontrollbehörden zuständig. Diese Problematik würde wegfallen.

#### **iv) Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung**

Ein Direktanstellungsgebot kann aufgrund der damit einhergehenden Abschaffung von Subunternehmerkonstruktionen der tatsächlichen Ermöglichung von Mitbestimmung im Betrieb dienen, indem die Beschäftigten auch rechtlich in die betriebliche Organisation integriert werden. Hierbei sei nochmals auf den bereits unter D. II. 2. b) (2) i) ausgeführten Gedanken verwiesen, dass ein effektiver Arbeitsschutz nur durch betriebsverfassungsrechtliche Strukturen flächendeckend sichergestellt werden kann. Denn staatliche Kontrollmaßnahmen sind zwar wichtig, können aber selbst bei bester Ausstattung nicht die Betriebsnähe von Betriebsräten kompensieren. Besonders wenn beide Strukturen zusammenwirken, kann ein hohes Schutzniveau erreicht werden. Mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG führt eine funktionsfähige Mitbestimmung auch zu einem Mehr an beruflichen und wirtschaftlichen Rechten der

---

710 I.d.S. auch *Boemke et al.*, NZA 2020, 1160, 1163.

711 Vgl. BVerfG, 19.3.1971 – 1 BVR 52, 665, 667, 754/66 – NJW 1971, 1255, 1257; BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

712 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

713 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195; ähnlich auch die Begründung für § 6a GSA Fleisch: BR-Drs. 426/20, 20 f.

Arbeitnehmer.<sup>714</sup> Mindestens so wichtig aber ist insofern noch, dass hinter dem System der Mitbestimmung das Sozialstaats- und Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG stehen.<sup>715</sup>

Ein Direktanstellungsgebot würde dazu führen, dass die in klein- und kleinstbetrieblichen Strukturen arbeitenden Beschäftigten der Sub- und Subunternehmen in den Betrieb des vormals Auftraggebenden integriert werden, wo die Betriebsgröße effektive Mitbestimmungsstrukturen ermöglicht. Darüber hinaus eröffnet die betriebliche Integration den Gewerkschaften die Möglichkeit, die Beschäftigten direkt anzusprechen. Diese können die Beschäftigten so über ihre Arbeitnehmerrechte und über ihr Recht, Betriebsräte zu gründen, aufklären. Angesichts der signifikanten Anzahl von ausländischen Beschäftigten in den betroffenen Branchen ist eine derartige Beratung besonders relevant. Insbesondere in der Paketbranche fehlt gerade, aber nicht nur dieser Beschäftigtengruppe häufig eine tatsächliche Integration (über die rein formalrechtliche hinaus). Ein Direktanstellungsgebot könnte die „Isolation“ der Arbeitnehmer, mitbegünstigt durch die hochmobile Form der Paketzustellung, minimieren und eine effektive betriebliche Integration ermöglichen.

Der Betriebsrat wiederum hat u. a. die Aufgabe, darüber zu wachen, dass die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen durchgeführt werden, vgl. § 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG. Er nimmt so eine wichtige Überwachungsrolle neben den staatlichen Kontrollbehörden ein. Stellt er Missstände fest, kann er mit seinen Mitteln auf angemessene Arbeits- und Gesundheitsbedingungen hinwirken. Darüber hinaus sorgt der Betriebsrat dafür, dass die Beschäftigten über bestehende Rechte aufgeklärt werden. Zwar erstreckt sich die betriebsverfassungsrechtliche Unterrichtungspflicht auch auf Fremdpersonal, etwa auch in Bezug auf Arbeitsunfälle in Fremdfirmen,<sup>716</sup> jedoch wird die Informationsgewinnung durch lange Subunternehmerketten und die fehlende betriebliche Integration erschwert. Durch ein Direktanstellungsgebot würde es dagegen den Arbeitgebern erschwert, die Rechtsunkenntnis der Beschäftigten auszunutzen, um rechtswidrige Handlungen als rechtskonform darzustellen.<sup>717</sup> Bestehen Mitbestimmungsstrukturen, ist eine Überwachung der Beschäftigungs- und Arbeitsschutzbestimmungen möglich. Dies kann durch

---

714 Dürig/Herzog/Scholz-Scholz, Art. 12 GG Rn. 66.

715 BAG, 1.2.2011 – 1 ABR 79/09, NZA 2011, 703; dazu *Klocke* in: Klein/Klocke/Schlachter-Voll (Hrsg.), Standort- und Beschäftigungssicherung, 135, 150.

716 BAG, 12.3.2019 – 1 ABR 48/17, juris, Rn. 26 ff.

717 Wie es in Subunternehmen nach Berichten von Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 3, teilweise der Fall ist.

staatliche Überwachungsmaßnahmen allein in dieser Form nicht gewährleistet werden.

Insgesamt führen starke Betriebsräte so zu einer gestärkten Position der Arbeitnehmer. Empirische Untersuchungen belegen einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Vorhandensein des Betriebsrats.<sup>718</sup> Je größer die Stammbeschäftigte in einem Betrieb, desto wahrscheinlicher ist also die Existenz eines Betriebsrats. Die Betriebsfallstudie über die Auswirkungen des ASKG in der Fleischwirtschaft von *Erol* und *Schulten* zeigt zum einen, dass sich dort die Situation der vielen migrantischen Beschäftigten<sup>719</sup> gegenüber ihren Arbeitgebern verbessert hat.<sup>720</sup> Zum anderen belegen die Befragungen die Geeignetheit des Verbots zur Stärkung der betrieblichen Integration und Mitbestimmung,<sup>721</sup> da sich die Mitbestimmungsstrukturen und die Betriebsratsarbeit tatsächlich positiv verändert haben. Durch die Integration in den Inhaberbetrieb konnten sich Tausende, größtenteils migrantische Beschäftigte erstmals aktiv und passiv an Betriebsratswahlen beteiligen – mit der Folge, dass ein deutlicher Zuwachs der Betriebsratsmitglieder stattgefunden hat.<sup>722</sup> So konnte innerhalb des Betriebsrats die Aufgabenverteilung verbessert werden. Gleichzeitig hat sich die Arbeitsfähigkeit der Betriebsräte dadurch verbessert, dass sie sich nicht mehr mit dem Einsatz von Drittbeschäftigten befassen müssen, was erhebliche Ressourcen gebunden hat. So können sich Betriebsräte verstärkt auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.

Der Zusammenhang vom Einsatz von Stammarbeitskräften und dem Vorhandensein eines Betriebsrats kann auch in der Paketbranche beobachtet werden. Deutsche Post/DHL beschäftigt, wie erwähnt, fast ausschließlich eigene Zusteller, bei UPS gibt es ca. 40 Prozent Stammbeschäftigte.<sup>723</sup> Bei diesen Großunternehmen sind durchweg Betriebsräte vorhanden,<sup>724</sup> die durch ihre Informations- und Gestaltungsrechte in die betriebliche Willensbildung einbezogen werden und daher die betriebliche Arbeitsorganisation einschließlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes maßgeblich mitbestimmen.<sup>725</sup>

---

718 *Ellguth/Kohaut*, WSI-Mitteilungen 2022, 328, 333.

719 *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 44.

720 Ausführlich dazu *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 7.

721 So auch *Stefan Thyroke*, ver.di Bundesfachgruppenleiter Speditionen Logistik und KEP in *Jüngst*, eurotransport, 17.2.2023.

722 *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 7.1.

723 Eigene Berechnung anhand von Unternehmensangaben bei ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 7.

724 *Zanker*, Branchenanalyse Logistik, 123.

725 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 14.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass ein Direktanstellungsgebot die betriebliche Mitbestimmung und die damit verknüpften positiven Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen erheblich fördern würde und so den Arbeits- und Gesundheitsschutz wie auch die effektive Rechtswahrnehmung durch die Beschäftigten sowie die Demokratisierung der Betriebe deutlich verbessern würde.

#### v) **Stärkung der Tarifautonomie – Ermöglichung des Aufbaus tarifvertraglicher Strukturen**

Wie oben bereits ausgeführt, existieren tarifvertragliche Strukturen nur bei einzelnen Paketdienstleistern, während sie bei den übrigen Paketdienstleistern wie auch den Subunternehmern weitgehend fehlen. Daher stellt sich die Frage, ob ein Direktanstellungsgebot auch eine Stärkung der Tarifautonomie aus Art. 9 Abs. 3 GG nach sich ziehen kann. Zwar ist es nicht Aufgabe des Gesetzgebers, „schwachen Verbänden Durchsetzungskraft bei Tarifverhandlungen“ zu verschaffen.<sup>726</sup> Nur insofern ist denjenigen Recht zu geben, in deren Augen die „Gewerkschaftshilfe als (illegitimer) Zweck von Direktanstellungsgeboten“<sup>727</sup> aufzufassen sei. Diese Stimmen in der Literatur übersehen, dass der Staat zumindest die erforderlichen Instrumente und Verfahrensregeln für die Koalition errichten muss, damit Tarifverträge überhaupt zustande kommen können.<sup>728</sup>

Dass die Stärkung der Tarifautonomie ein legitimer Regelungszweck ist, dürfte dabei außer Frage stehen.<sup>729</sup> Nur nebenbei sei erwähnt, dass dieses Ziel mittlerweile auch unionsrechtlich flankiert wird. Denn Art. 4 Mindestlohn-Richtlinie der EU<sup>730</sup> fordert die „tarifvertragliche Abdeckung zu erhöhen und die Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu erleichtern“ (Abs. 1).<sup>731</sup> Als Zielmarke wird eine Tarifabdeckung von 80 Prozent definiert (Abs. 2), wovon Deutschland derzeit weit entfernt ist.<sup>732</sup> Die Vereinbarkeit der Richtlinie mit dem Primärrecht steht zwar aktuell infrage.<sup>733</sup> Dies muss aber für die vorliegende Fragestellung hier nicht vertieft werden.

726 BVerfG, 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u. a., BVerfGE 92, 365.

727 *Rieble/Pingel/Netter*, ZFA 2024, 372, 378 f.; deutlich zurückhaltender dagegen *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 19.

728 BVerfG, 18.11.1954 – 1 BvR 629/52, BVerfGE 4, 96.

729 Vgl. nur BVerfG, 20.3.2007 – 1 BvR 1047/05, juris Rn. 52; BAG, 25.2.2015 – 5 AZR 481/13, juris Rn. 32.

730 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, ABl. 2022, L 275/33.

731 Dazu etwa *Dorsemont/Pecinovsky*, SR 2025, 36 ff.

732 Vgl. *Ellguth/Kobaut*, WSI-Mitteilungen 2022, 328 ff.

733 Vgl. die ablehnende Stellungnahme des Generalanwalts *Emilou* in seinen Schlussanträgen vom 14.1.2025 zur Rs. EuGH, C-19/23 (*Dänemark/Europäisches Parlament und Europäischer Rat*).

Der Schutzpflichtdimension des Art. 9 Abs. 3 GG ist eben mit der Errichtung des Tarifvertragssystems durch das Tarifvertragsgesetz (TVG) noch nicht ausreichend Genüge getan. Der Gesetzgeber muss ggf. nachjustieren und auf Entwicklungen sowie Änderungen in den Strukturen der Ökonomie reagieren.<sup>734</sup> In Bezug auf die Tarifautonomie entsteht die verfassungsrechtliche Handlungspflicht des Staates insbesondere dann, wenn eine strukturelle, nachhaltige Störung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie besteht, vor allem wenn sich ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen den Tarifvertragsparteien entwickelt.<sup>735</sup>

Tatsächlich führt die Branchenstruktur etwa in der Paketzustellung dazu, dass es jedenfalls in den Bereichen der Branche, in denen zerklüftete Subunternehmerstrukturen bestehen, nicht gelingt, Tarifautonomie auszuüben. Vergleichbar war auch die Situation in der Fleischindustrie vor Einführung des § 6a GSA Fleisch. Die Gründe dafür sind vielfältig. So waren Subunternehmer weder in der Fleischwirtschaft typischerweise Mitglied in einem Arbeitgeberverband noch sind sie es in der Paketbranche. Daher greifen in diesen Branchen keine Flächentarifverträge.<sup>736</sup> Eine Erschließung der Branchen lässt sich schon deshalb nicht erreichen, weil aufgrund der Kleinteiligkeit der Branchen eine großflächige Erfassung durch Firmentarifverträge nicht realistisch ist.<sup>737</sup> Geeignete Tarifverträge für eine Allgemeinverbindlicherklärung existieren nicht. Schon die Ansprache und Organisation potenzieller Mitglieder ist für die Gewerkschaften aufgrund der beschriebenen Strukturbedingungen kaum möglich. Diese Strukturvoraussetzungen erschweren zudem das Führen von Arbeitskämpfen erheblich. Es besteht außerdem ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Stärkung der Mitbestimmung. Betriebliche Mitbestimmungsstrukturen ebnen den Weg für den Aufbau tarifvertraglicher Strukturen. Diese wiederum können wesentlich dazu beitragen, dass Arbeits- und Gesundheitsbedingungen sich verbessern, und das gilt eben nicht nur für den Lohn, sondern auch für das Arbeitszeitregime, für Urlaubsregelungen und den Gesundheitsschutz.

Der Gesetzgeber verfügt in Bezug auf die „Regelung der Strukturbedingungen der Tarifautonomie [...] über eine Einschätzungsprärogative und einen weiten

---

734 BVerfG, 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 u. a., BVerfGE 50, 290.

735 BVerfG, 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u. a., BVerfGE 92, 365; zum Ganzen auch *Walser*, Einfluss der Rechtsordnung auf die Tarifbindung der Arbeitgeberseite, 27 ff.

736 Vgl. Handelsblatt online, 17.2.2019, nicht mehr abrufbar, aber zumindest auszugsweise wiedergegeben auf LabourNet Germany, 18.2.2019.

737 In Bezug auf die Paketzustellung: ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 3; Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 20/1768 v. 8.2.2023, 1.

Handlungsspielraum“.<sup>738</sup> Insofern ist der Staat zwar nicht verfassungsrechtlich verpflichtet, jegliche tatsächlichen Schwierigkeiten jedenfalls für die Gründung neuer (und wohl auch die Betätigung bestehender) Koalitionen aus dem Weg zu räumen.<sup>739</sup> Er ist aber auch nicht daran gehindert, will er der Koalitionsfreiheit Geltung verschaffen. Denn die Koalitionsfreiheit dient „einer sinnvollen Ordnung des Arbeitslebens“.<sup>740</sup> Er muss dabei lediglich darauf achten, dass die Tarifautonomie als ein Bereich gewahrt bleibt, „in dem die Tarifvertragsparteien ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstverantwortlich und ohne staatliche Einflußnahme regeln können“.<sup>741</sup> Diese Grenze ist vorliegend aber mitnichten überschritten. Die Rechtsprechung des BVerfG ist dabei stets von dem Gedanken getragen, eine effektive Ausübung der Koalitionsfreiheit zu gewährleisten.<sup>742</sup>

Im Ergebnis ist die Sicherung der Tarifautonomie als legitimer Zweck anzusehen, der zur Rechtfertigung des Direktanstellungsgebots herangezogen werden kann. Ähnlich wird auch zur Begründung des Überlassungsverbots in der Bauwirtschaft mit der Verhinderung eines Unterlaufens der Tarifstrukturen sowie der Wettbewerbsbedingungen der Branche argumentiert, die bereits durch legale Drittbeschäftigung erfolgt.<sup>743</sup>

Dass ein Direktanstellungsgebot hier förderlich sein kann, zeigen die Entwicklungen in der Fleischindustrie, wo nach Einführung des Fremdpersonaleinsatzverbots gemäß § 6a GSA Fleisch eine Lohnuntergrenze durch einen Branchenmindestlohn vereinbart wurde.<sup>744</sup> Zwar ist die 2. Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft (FleischWARbbV) zum 30. November 2024 außer Kraft getreten (dazu oben unter B. I. 4. d) (6) iii)), allerdings hat das Direktanstellungsgebot überhaupt erst dazu geführt, dass auf Arbeitgeberseite eine ernsthafte Verhandlungsbereitschaft entstanden ist. Insofern ist dem FG Hamburg zuzustimmen, wenn es darauf verweist, dass sich das Arbeitsschutzkontrollgesetz hier als effektiv erwiesen hat, „den gestörten Arbeitsmarkt der Fleischindustrie“<sup>745</sup> zu verbessern. Dabei ist auch zu beachten, dass der Aufbau von Tarifstrukturen Zeit erfordert, es wäre also vermessen zu

738 BVerfG, 11.7.2017 – 1 BvR 1571/15 u. a., juris Rn. 157; in diesem Sinne auch BVerfG, 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u. a., BVerfGE 92, 365, 394.

739 BVerfG, 15.7.1980 – 1 BvR 24/74, 1 BvR 439/79, BVerfGE 55, 7, 24.

740 BVerfG, 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 u. a., BVerfGE 50, 290, 367.

741 BVerfG, 18.11.1954 – 1 BvR 629/52, BVerfGE 4, 96, 107.

742 Vgl. insofern etwa die sog. „Flashmob“-Entscheidung: BVerfG, 26.3.2014 – 1 BvR 3185/09, juris Rn. 30.

743 Mayer/Paasch, BB 1984, 1943–1947, 1946; dazu ausführlich Ulber/Ulber-Walser, § 1b AÜG Rn. 10.

744 S. dazu m.w.N. und weiteren Ausführungen Cremer/Deinert, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 59 f.

745 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 95.

erwarten, dass eine sofortige Verbesserung eintritt. Blickt man in die Paketzustellung, existieren dort schon heute die (relativ gesehen) besten Arbeitsbedingungen für Zusteller bei den Unternehmen, die überwiegend mit Stammarbeitskräften arbeiten. Dort sind die Betriebsratsdichte, der gewerkschaftliche Organisationsgrad und auch die Tarifbindung hoch.<sup>746</sup> Ein Beispiel dafür ist Deutsche Post/DHL. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt dort bei 70 Prozent.<sup>747</sup>

**vi) Sicherung der sozialen Sicherungssysteme  
und des Steueraufkommens – keine Verschärfung  
des Arbeitskräftemangels**

Weitere Ziele der zu untersuchenden Maßnahme können in der Sicherung der sozialen Sicherungssysteme sowie des Steueraufkommens gesehen werden, welche das BVerfG bereits als legitim anerkannt hat.<sup>748</sup> Auf die Zusammenhänge illegaler Beschäftigung, eines niedrigen Lohnniveaus und fehlender sozialer Absicherung, die auch mit (zu) geringen Steuerleistungen einhergehen, wurde etwa in Bezug auf die Paketzustellung oben unter B. II. 3. c) (2) eingegangen. Ergänzend sei noch darauf verwiesen, dass auch die mit den Arbeitsbedingungen einhergehenden Gesundheitsschäden und die damit zusammenhängenden Sozialleistungen wie auch die fehlende Arbeitskraft der Beschäftigten zu erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten führen.

Umgekehrt ist durch das Direktanstellungsgebot nicht von einer Verschärfung des Arbeitskräftemangels auszugehen. Eine verstärkte Abwanderung ins Ausland lässt sich in der Fleischwirtschaft nicht feststellen. Die Erfahrungen aus dieser Branche zeigen, dass die vormalig bei Subunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer dort schnell und unkompliziert durch einen Betriebsübergang gemäß § 613a BGB in die Stammelegesellschaften übernommen worden sind, auch wenn ihnen dabei nicht immer dieselben Beschäftigungsbedingungen gewährt worden sind wie den Stammbeschäftigten.<sup>749</sup> Zum Teil scheinen die Belegschaften sogar schon im Vorfeld aus den vormaligen Subunternehmen in die auftraggebenden Unternehmen integriert worden zu sein, als sich die Verabschiedung des Gesetzes abgezeichnet hat. Wenn einige Subunternehmen in diesem Stadium Überlassungserlaubnisse beantragt haben, um die Belegschaften fortan als Leiharbeiter in den auftraggebenden Unternehmen einzusetzen, unterstreicht das die Tendenz der Branche Direktanstellungen bei den und damit auch die arbeits- und sozialrechtliche Verantwortlichkeit durch die

---

746 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 34.

747 *Maier*, Tagesspiegel Background, 30.11.2022.

748 Vgl. auch BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196.

749 Ausführlich dazu *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 5.1.

auftraggebenden Unternehmen zu vermeiden. Gleichzeitig schließt die Übernahme einer solchen Einheit eines neu geformten Leiharbeitsunternehmens das Vorliegen eines Betriebs(teil)übergangs i.S.d. § 613a BGB nicht zwangsläufig aus. Zwar hat das BAG entschieden, dass im Fall eines Leiharbeitsunternehmens auch das Knowhow etwa in Form von Verwaltungspersonal übergehen muss, weil es auf die Einsatzbereitschaft der Einheit ankommt.<sup>750</sup> Allerdings wird genau das bei der Übernahme des Personals ehemaliger Subunternehmer häufig gewährleistet gewesen sein, weil – wie beschrieben – häufig die gesamte Hierarchie übernommen worden und aus vormaligen Inhabern Leitungspersonal geworden ist.

Stabilere und ggf. bessere Arbeitsbindungen mit Planungssicherheit<sup>751</sup> machen die Branche für die Beschäftigten dabei attraktiver, auch wenn die Zahlen zur Arbeitnehmerfluktuation ambivalent sind.<sup>752</sup> Dies hängt vermutlich u. a. damit zusammen, dass in der Praxis der Branche häufig kurzfristige befristete Arbeitsverträge eingesetzt werden. Dies gilt es weiter zu beobachten. Wenn damit höhere Arbeitskosten für die Unternehmen verbunden sind, ist das hinzunehmen. Sie können zur Rechtfertigung der bestehenden Missstände nicht herangezogen werden. Daher kann auch der in der Paketbranche prognostizierte Arbeits- und Fachkräftemangel<sup>753</sup> kein Argument gegen ein Direktanstellungsgebot bilden. Arbeitskräfte gehen der Branche durch die Direktanstellung nicht verloren.

#### **vii) Förderung rechtskonformen Verhaltens der Beschäftigten und Postgeheimnis**

Schließlich kann mit der Maßnahme auch das Ziel verfolgt werden, rechtskonformes Verhalten aufseiten der Beschäftigten zu fördern und zu unterstützen. Dieser Aspekt spielt vor allem in der Paketzustellung eine Rolle. Er betrifft zum einen den Aspekt der Verkehrsdelikte. Wie oben (B. II.) beschrieben, sind aufgrund des Arbeitsdrucks Park- und Halteverstöße, Geschwindigkeitsüberschreitungen und sonstige Verkehrsverstöße häufig. Dem entgegenzuwirken, dient einerseits dem Arbeits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, schützt aber gleichzeitig auch die anderen Verkehrsteilnehmer sowie die öffentliche Ordnung.

Zum anderen kommt als Branchenspezifikum bei der Paketzustellung hinzu, dass es sich hierbei im Lichte von Art. 10 Abs. 1 GG um eine besonders sensib-

750 Vgl. BAG, 12.12.2013 – 8 AZR 1023/12, juris, Rn. 20.

751 So auch ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 10.

752 Ausführlich dazu *Erol/Schulten*, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie?, unter 6.5.

753 *Schmierl et al.*, Digitale Logistik, 103; BPEX, KEP-Studie 2022, 7.

le Dienstleistung handelt, bei der das Postgeheimnis zu wahren ist. § 64 PostG führt dieses genauer aus. In der „Beschwerdestelle Post“ der Bundesnetzagentur bezog sich in den Jahren 2020 und 2021 die Hälfte der Beschwerden zu allen Postdienstleistungen auf Pakete, bei den Schlichtungsanträgen sind dies sogar über 80 Prozent.<sup>754</sup> Insofern ist auch in der Sicherstellung der Zuverlässigkeit der Paketzustellung und damit einhergehend der Wahrung des Postgeheimnisses ein legitimer Zweck eines Direktanstellungsgebots zu sehen.

Dass die Beschäftigungsbedingungen Einfluss auf die Qualität der Paketdienstleistungen haben, ist in der Rechtsordnung durchaus anerkannt. Damit tragen sie zur Verlässlichkeit der Postdienstleistungen bei und dienen so auch dem Schutz des Postgeheimnisses. So können die EU-Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 1 Postdienste-Richtlinie (Postdienste-RL)<sup>755</sup> Postdienstleistungen, die nicht den Universaldiensten zuzuordnen sind, unter einen Genehmigungsvorbehalt stellen, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten. Zu diesen wiederum gehören gemäß Art. 2 Nr. 19 S. 1 Postdienste-RL im allgemeinen Interesse liegende Gründe nichtwirtschaftlicher Art. Satz 2 nennt als einen dieser Gründe ausdrücklich „die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen und Systemen der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden, geschaffen wurden [...]“.

### **viii) Zwischenergebnis**

Im Ergebnis ist ein Direktanstellungsgebot unmittelbar geeignet, transparente Verantwortlichkeiten und Unternehmensstrukturen zu erwirken und auf diesem Weg effektive Kontrollen und Beschäftigungsbedingungen zu ermöglichen sowie gleichzeitig die Voraussetzungen für eine effektive betriebliche Mitbestimmung zu schaffen. Ferner wird so die Bildung tarifvertraglicher Strukturen auch dort befördert, wo bislang erhebliche „weiße Flecken“ in der Tariflandschaft bestehen. Von Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen ist sowohl indirekt durch die vorstehenden Erwägungen auszugehen als auch direkt, weil den Beschäftigten die Durchsetzung ihrer Ansprüche aufgrund der klaren Verantwortlichkeiten erleichtert wird. Insgesamt ist eine erhebliche Verbesserung der Beschäftigtenrechte einschließlich der hohen Schutzgüter der körperlichen Integrität und der Gesundheit zu erwarten. Damit verbunden ist eine zu erwartende Optimierung der korrekten Beitragsabführung an die Sozialversicherungsträger sowie die Steuerbehörden. Eine Ver-

---

754 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post, BT-Drs. 20/1622, 2021, 90, 99.

755 Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der EU und die Verbesserung der Dienstqualität v. 21.1.1998, ABl. 1998, L 15, S. 14–25.

besserung der Arbeitsbedingungen und transparente Entgeltzahlungen würden sich zudem positiv auf die soziale Absicherung der Beschäftigten auswirken. Schließlich ist bei einer Verminderung des Arbeitsdrucks zu erwarten, dass sich die Beschäftigten nicht veranlasst sehen, zeitdruckbedingt gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen. Dies würde – in der KEP-Branche – zu weniger Verkehrsdelikten und damit zum Schutz der Bevölkerung wie auch der öffentlichen Ordnung sowie zu Verbesserungen bei der Paketzustellung beitragen und dabei den Schutz des Postgeheimnisses positiv beeinflussen.

### **(3) Erforderlichkeit – Keine milderen Mittel als ein Direktanstellungsgebot**

Das Direktanstellungsgebot muss darüber hinaus erforderlich sein, um die vorstehenden Zwecke zu erreichen, das heißt, dass es keine gleich effektiven, aber milderen Mittel als das Direktanstellungsgebot zur Umsetzung der genannten legitimen Zwecke gibt. Zu fragen ist also, ob diese „in einfacherer, gleich wirksamer, aber die Grundrechte weniger fühlbar einschränkender Weise“ erreicht werden können.<sup>756</sup>

#### **i) Staatliche Festlegung von Beschäftigungsbedingungen**

Zunächst ist zu überlegen, ob sich eine Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen schon durch verschärfte gesetzliche Vorgaben zu gesetzlichen Arbeitsbedingungen erreichen ließe. Wie bereits ausgeführt, ist das bereits einer der Ansatzpunkte der ursprünglichen Fassung des GSA Fleisch (vgl. u. a. B. I. 1.). Auch die Novelle des Postgesetzes macht verschärfte Vorgaben zum Arbeitsschutz (vgl. u. a. B. II. 1.).

Darüber hinaus könnte über eine Verstetigung der Arbeitsbeziehungen durch ein Verbot oder Einschränkungen der sachgrundlosen Befristung (§ 14 Abs. 2 S. 1 Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG) in diesen Sektoren nachdacht werden. Wie soeben ausgeführt, scheint dies gerade in der Fleischwirtschaft ein wesentlicher Faktor für die nach wie vor hohe Fluktuation unter den Arbeitnehmern zu sein.

Der Verbesserung des Lohnniveaus könnte ein branchenspezifischer Mindestlohn i.S.d. § 5 S. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 3 S. 1 Nr. 2, 7a Abs. 1, 4 Abs. 2 AEntG dienen, wobei dies aktuell in den untersuchten Branchen schon daran scheitern würde, dass aufgrund der schwierigen tarifpolitischen Strukturen der betroffenen Branchen derzeit kein erstreckbarer Tarifvertrag besteht.

---

<sup>756</sup> Vgl. BVerfG, 14.10.1975 – 1 BvL 35/70 u. a., NJW 1976, 179, 180 m.w.N.

Weiterhin könnte erwogen werden, auch im Vergleich zum Referentenentwurf für die Anpassung des Arbeitszeitgesetzes<sup>757</sup> in Branchen, in denen viele Mindestlohn- und Arbeitszeitverstöße vorkommen, striktere Vorgaben zur Aufzeichnung der Arbeitszeit vorzusehen – etwa in Anlehnung an § 6 GSA Fleisch. Letzteres erscheint bspw. in der Paketzustellung besonders einfach umsetzbar, da die Arbeitsschritte der Paketzusteller schon jetzt – allerdings zu anderen Zwecken – in großen Teilen mithilfe digitaler Mittel in Echtzeit nachverfolgt werden (zu den datenschutzrechtlichen Aspekten oben unter B. II. 3. c) (4) ii)). In dieser Branche könnte auch über verpflichtende Fahrten-schreiber und verschärfte Vorgaben zu den Lenk- und Ruhezeiten nachgedacht werden (dazu schon oben unter B. II. 3. c) (4) iii)).

Einzelne Maßnahmen wurden etwa in der Fleischwirtschaft mit § 4 GSA Fleisch hinsichtlich der Arbeitsmittel als Arbeitsschutzmaßnahme und auch in der Paketzustellung hinsichtlich der Gewichtsbeschränkungen von Paketen (§ 73 PostG) bereits gesetzt.

Selbstverständlich können alle aufgezählten Maßnahmen im Einzelnen sinnvoll sein – und wie etwa die Arbeitszeitaufzeichnung zur Sicherstellung und Kontrolle der Einhaltung des Arbeitszeitrechts sogar essenziell.<sup>758</sup> So ist etwa in der Fleischwirtschaft feststellbar, dass Arbeits- und Ruhezeitverstöße sowie unbezahlte Überstunden heute kein verbreitetes Problem mehr in der Branche zu sein scheinen, was sicherlich auch auf die Normierung der Arbeitszeitaufzeichnung in § 6 Abs. 1 GSA Fleisch zurückzuführen ist, wonach eine missbrauchssichere, digitale Arbeitszeiterfassung in der Fleischwirtschaft vorgeschrieben ist, die prinzipiell in europarechtskonformer Auslegung des § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG ohnehin auch in allen anderen Branchen besteht (vgl. dazu ausführlich C. I.). Allerdings ändert eine solche Verpflichtung die Grundproblematik nicht, dass schon die bestehenden Vorgaben des Arbeitsrechts sowie des Arbeitsschutzrechts vielfach missachtet werden und der Anteil illegaler Beschäftigung aufgrund der beschriebenen Branchenstrukturen erheblich ist.<sup>759</sup>

Dies ist auch einem praktischen Durchsetzungsdefizit geschuldet, das in der derzeitigen jeweiligen Branchenstruktur fußt. Konkret konnte etwa in der Paketbranche nach den Berichten von „Faire Mobilität“ die elektronische Arbeitszeiterfassung in der Paketzustellung bislang nicht verhindern, dass Arbeit-

---

757 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes und anderer Vorschriften vom 18.4.2023.

758 So auch *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 1 f. zur digitalen Arbeitszeiterfassung in Schlachthöfen.

759 So auch die Einschätzung des FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 87; a.A. offenbar BeckOK-ArbR-Kock, § 1 AÜG Rn. 16c.

geber in bedeutendem Umfang vertraglich vereinbarte Löhne und Spesen umgehen.<sup>760</sup> Um dies zu überwinden, müssen die Verantwortlichkeiten klar gestaltet werden. Wer über die Arbeitsorganisation bestimmt, soll auch für den Arbeitsschutz verantwortlich sein. Für die Beschäftigten wie auch die Kontrollbehörden muss deutlich sein, wer verantwortlich ist, um zum einen Kontrollen effektiv durchführen zu können und zum anderen die zivilrechtlichen Ansprüche tatsächlich durchsetzen zu können. Dies ist – im Gegensatz zu einem Direktanstellungsgebot – durch eine bloße Verschärfung der Vorgaben an die Arbeitsbedingungen nicht zu erreichen.<sup>761</sup> In der Fleischwirtschaft haben sogar die von der Industrie selbst unterzeichneten Selbstverpflichtungen zu keinen relevanten Verbesserungen in der Praxis geführt.<sup>762</sup>

Teilweise wird eingewandt, der Staat könnte über die Erstreckung von Tarifnormen mittels Allgemeinverbindlicherklärung für ein zielgenaues und angemessenes Schutzniveau sorgen.<sup>763</sup> Erforderlich hierfür wären aber einerseits für den jeweiligen Geltungsbereich<sup>764</sup> passende Tarifnormen und andererseits ein entsprechender Antrag der Tarifvertragsparteien (vgl. § 5 Abs. 1 und 1a TVG, §§ 7 Abs. 1, 7a Abs. 1 AEntG). Auch wenn nach Auffassung des BVerfG kein Anspruch auf Allgemeinverbindlicherklärung besteht,<sup>765</sup> so ist es doch Ausdruck der Tarifautonomie, Tarifverträge auf eine Erstreckung anzulegen<sup>766</sup> und dann ggf. einen Antrag auf eine solche zu stellen<sup>767</sup>. Insofern sind dem Staat die Hände gebunden. Er kann unter Beachtung der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG allenfalls Anreize setzen. Aber selbst bei einem unterstellten Vorhandensein eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags wäre die Grundproblematik der intransparenten Verantwortlichkeiten und des strukturell bestehenden Durchsetzungsdefizits des geltenden Rechts noch nicht gelöst.

Denn die Art der Leistungserbringung – mittels Stammpersonal im Gegensatz zu Drittbeschäftigten über Subunternehmer – wirkt sich, wie unter B. I. und B. II. ausführlich dargelegt, in den beschriebenen Branchen deutlich auf den

760 Vgl. Faire Mobilität, Fallsammlung KEP-Branche 2022, 3.

761 So auch *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 12, zur digitalen Arbeitszeiterfassung in Betrieben der Fleischbranche.

762 I.d.S. auch FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 86.

763 In diese Richtung etwa *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 20.

764 Zu Überlegungen der Erstreckbarkeit von Tarifnormen über den Geltungsbereich eines Tarifvertrags hinaus *Deinert/Walser*, Tarifvertragliche Bindung der Arbeitgeber, 217 ff.

765 BVerfG, 10.1.2020 – 1 BvR 4/17, NZA 2020, 253, Rn. 14.

766 BVerfG, 15.7.1980 – 1 BvR 24/74, 1 BvR 439/79, BVerfGE 55, 7, 23 f.

767 BVerfG, 24.5.1977 – 2 BvL 11/74, BVerfGE 44, 322, 342 ff.

Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten aus.<sup>768</sup> Eine bloße Verschärfung der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben wäre nicht gleichermaßen wie ein Direktanstellungsgebot geeignet, hier Verbesserungen herbeizuführen.

## ii) Effektive Kontrollen

Diese Überlegungen führen unmittelbar zum zweiten Punkt: effektive Kontrollen. Hier liegt der Gedanke nahe, wenn ein Kontrolldefizit festgestellt wird, zunächst über eine Stärkung der Kontrollbehörden nachzudenken (dazu auch ausführlich unter E.).<sup>769</sup> Dabei sind starke Kontrollbehörden und regelmäßige Überwachungstätigkeiten zur Eindämmung von Missbrauch grundsätzlich notwendig.<sup>770</sup> Dem Gesetzgeber ist ein solcher Ausbau jedoch nicht unbeschränkt zumutbar: So hat das BVerfG betont, dass es im Beurteilungsermessens des Gesetzgebers liege, ob ein personeller, sachlicher und organisatorischer Ausbau der Kontrollbehörden wegen der „begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel“ der Gesellschaft zumutbar sei und zur Erreichung seiner Ziele genüge.<sup>771</sup>

Mit der Einführung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch<sup>772</sup> wurde die FKS personell verstärkt und ihr wurden neue Befugnisse bei der Ermittlung von Scheinselbstständigkeit, illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit eingeräumt. Bis 2029 soll es 3.500 neue Stellen im operativen Bereich geben.<sup>773</sup> Durch die Schwerpunktkontrollen wurde etwa – aufgrund des beschriebenen hohen Missbrauchspotenzials – die Kontrolltätigkeit im Bereich der Paketzustellung vergleichsweise stärker<sup>774</sup> erhöht. Auch sonst setzt die FKS zunehmend auf Schwerpunktkontrollen. Trotzdem zeigen die Ergebnisse dieser verstärkten Kontrollen, dass der präventive Effekt bislang noch nicht ausreichend vorhanden ist.<sup>775</sup> Im Jahr 2020 wurden in der (gesamten) KEP-Branche nach 4.538 Arbeitgeberprüfungen durch die FKS 3.510 Strafverfahren und 1.896 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet. In 348 Fällen

---

768 Sehr ausführlich mit zahlreichen Nachweisen auch begründet in FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 81 ff.; a.A. *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 380; kritisch in Bezug auf die Fleischbranche unter Bezugnahme auf das Infektionsgeschehen während der SARS-CoV-II-Pandemie: *Wahnschaffe*, Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, 380; in Bezug auf die Paketbranche: *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 18.

769 So etwa BeckOK-ArbR-Kock, § 1 AÜG Rn. 16c.

770 So auch *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 775 f.; *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 11.

771 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1197.

772 Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch v. 17.7.2019, BGBl. 2019 I, S. 1066.

773 ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 4.

774 Exakte Zahlen lassen sich aus der Statistik der FKS allerdings nicht ableiten, da in der Arbeitsstatistik der FKS die Paketzustellungsbranche nicht gesondert, sondern als Teil der Branche Speditionen-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe erfasst wird, vgl. BT-Drs. 20/299, 4.

775 Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Positionspapier, 5.

wurden Mindestlohnunterschreitungen festgestellt. Trotz gewisser Schwankungen war die Tendenz auch in den fünf Jahren davor ähnlich.<sup>776</sup>

Dabei ist nochmals zu wiederholen, dass es sich bei den beschriebenen Branchen infolge der Subunternehmerkonstruktionen in weiten Teilen um ausgesprochen kleinteilig organisierte Branchen handelt – bzw. in Bezug auf die Fleischwirtschaft gehandelt hat. Schwer kontrollierbare Subunternehmerketten erleichtern kriminelles und rechtswidriges Verhalten. Kontrollen werden durch die in der Praxis schwierige Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung, (Solo-)Selbstständigkeit und Werkvertragstätigkeit sowie Arbeitnehmerüberlassung<sup>777</sup> weiter erschwert. Die damit einhergehenden unklaren Verantwortlichkeiten wurden bereits vielfach angesprochen. Außerdem wird der weit überwiegende Teil der Tätigkeit mobil, ohne feste Tätigkeitsstätte erbracht. Darüber hinaus ist der Anteil migrantischer Beschäftigter mit häufig schlechten Sprachkenntnissen hoch und die Verweildauer derselben in der Branche meistens kurz. Letzteres hat sich in der Fleischwirtschaft nach Einführung des Direktanstellungsgebots allerdings leicht geändert und die Verweildauer hat sich verlängert. Hinzu kommt, dass auch die Fluktuation unter den Subunternehmen selbst hoch zu sein scheint. Dabei wirken sich Insolvenzen besonders nachteilhaft für die Beschäftigten aus.

All dies macht Kontrollen sehr aufwendig und eine ausreichende Kontrolldichte praktisch unmöglich.<sup>778</sup> Der Ressourcenaufwand hierfür würde den bestehenden um ein Vielfaches übersteigen. Eine solche Kontrolltätigkeit ist aber weder leistbar noch staatsorganisatorisch wünschenswert. Und selbst wenn Kontrollen durchgeführt werden und dabei ein „schwarzes Schaf“ entdeckt wird, ist eine effektive Sanktionierung bzw. Sicherung der Beschäftigtenansprüche schwierig, wenn das Unternehmen schnell vom Markt verschwindet. Insoweit würden auch Ausweis- und Dokumentationspflichten hieran nicht grundlegend etwas ändern. Sie können etwa nicht verhindern, dass Subunternehmer abtauchen oder nicht auffindbar sind. Hinzu kommt die hohe Fluktuation unter den Beschäftigten, die noch dazu häufig aus dem Ausland stammen.

Bezogen auf das sektorale Verbot der Arbeitnehmerüberlassung stellte das BVerfG folgerichtig fest, dass ein Rückgriff auf ein solches Verbot plausibel sei, wenn die Überwachung besondere Schwierigkeiten bereite, weil wirksame

---

<sup>776</sup> BT-Drs. 20/299, 17.

<sup>777</sup> Vgl. ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne KEP, 5.

<sup>778</sup> Ähnlich *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 11.

Kontrollen einen hohen Aufwand erfordern.<sup>779</sup> Dieser Gedanke kann angesichts der vorstehenden Erwägungen auf das zu prüfende Direktanstellungserfordernis übertragen werden. Folgerichtig kommt auch das FG Hamburg zu dem Ergebnis:

„Auch strengere und/oder häufigere Kontrollen könnten – wie bereits dargestellt – diese Missstände nicht abstellen.“<sup>780</sup>

### iii) Gesetzliche Haftungs- und Sanktionsnormen

2017 wurde durch den Verweis auf § 28e Abs. 3a, Abs. 3b S. 1, Abs. 3c S. 1, Abs. 3e, Abs. 3f S. 1 und 2 und Abs. 4 SGB IV in § 3 GSA Fleisch eine Haftung für Auftraggeber für nicht geleistete Sozialversicherungsbeiträge eingeführt. Haftungsbefreit sind Auftraggeber nur, wenn sie sich eine Unbedenklichkeitsbescheinigung der zuständigen Einzugsstelle haben vorlegen lassen. Die Regelung galt zuvor ausschließlich für die Bauwirtschaft. 2019 wurde nach diesem Vorbild durch das Paketboten-Schutz-Gesetz<sup>781</sup> eine Nachunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge gemäß § 28e Abs. 3g und 3e SGB IV auch für (u. a.) Unternehmer eingeführt, die im Bereich der KEP-Dienste tätig sind und die einen anderen Unternehmer mit der Beförderung von Paketen beauftragen. Die Regelung war zunächst bis Ende 2025 befristet, das Bundeskabinett hat jedoch am 4. September 2024 seine Entfristung beschlossen.<sup>782</sup>

Auch diese Maßnahme setzt nicht direkt an den Arbeitsbedingungen selbst an, sondern soll die korrekte Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge sicherstellen.<sup>783</sup> Das gilt umso mehr, als die Beiträge nur im Interesse der Solidargemeinschaft erhoben werden und nicht auf das Beitragskonto der Beschäftigten fließen. Mitgedacht ist dabei aber natürlich, dass die Auftraggeber hierdurch dazu motiviert werden, auf eine korrekte Beitragsabführung durch ihre Subunternehmer zu achten, wenn sie sonst selbst dem Risiko ausgesetzt sind, einen wirtschaftlichen Schaden zu erleiden.

Die Beitragspflicht allein kann allerdings die prekären Arbeitsbedingungen nicht beheben und vor allem die undurchschaubaren Subsubunternehmerstrukturen nicht aufbrechen. Dies belegen die Schwerpunktkontrollen durch die FKS etwa in der Paketbranche und auch die Berichte aus der Beratungs-

---

779 Vgl. BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1197.

780 FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 157.

781 Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten (Paketboten-Schutz-Gesetz) v. 15.11.2019, BGBl. 2019 I, S. 1602.

782 Vgl. BMAS, Pressemitteilung, 4.9.2024.

783 BMAS, Paketbotenschutzgesetz.

praxis. Bei diesen Kontrollen wurde weiterhin eine Vielzahl an Fällen von vorerhaltenen Sozialversicherungsbeiträgen gemäß § 266a Abs. 1 und 2 StGB aufgedeckt.<sup>784</sup> Auch sind Fälle bekannt geworden, in denen Subunternehmen wegen Verstößen zwar die Zusammenarbeit gekündigt worden ist,<sup>785</sup> sie dann aber unter anderem Namen weitergemacht und dabei ihre Strukturen aufrechterhalten haben. Im Ergebnis stellen solche Haftungsnormen zwar ein mildereres, aber kein gleich effektives Mittel wie ein Direktanstellungsgebot dar.<sup>786</sup> Im Fall der Paketbranche würde auch eine Haftung von Onlinehändlern für Sozialversicherungsbeiträge oder Mindestlohnverstöße die Arbeitsbedingungen nicht ausreichend verbessern und ist schon deshalb kein mildereres Mittel,<sup>787</sup> zumal Einwirkungsmöglichkeiten allenfalls den sehr großen Plattformen zukommen würden.

Ähnliches gilt auch für Annahme der Rechtsfigur des Vertrags mit Schutzwirkung zugunsten Dritter im Fall des Unfallversicherungsschutzes von Fremdpersonal.<sup>788</sup> Praktisch relevant wird sie nämlich vor allem im Fall des Regresses durch die Unfallversicherungsträger.

Aus denselben Gründen hilft auch die Sofortmeldepflicht des § 28a Abs. 4 SGB IV nicht ausreichend und es würde auch durch eine bloße Verschärfung von Bußgeldbestimmungen oder des Strafrahmens keine Abhilfe geschaffen, da das Entdeckungsrisiko gering ist, wie man schon aus dem Bestehen von Strafvorschriften wie § 21 MiLoG und den dennoch stattfindenden Mindestlohnverstößen *de lege lata* ersehen kann.

Vielmehr entstehen die prekären Arbeits- und Gesundheitsbedingungen – wie beschrieben – vor allem dadurch, dass die Paketdienstleistungsunternehmen und vormals die auftraggebenden Unternehmen der Fleischwirtschaft ihre rechtliche Verantwortlichkeit durch die Beauftragung von Subunternehmen an diese abgeben, obwohl sie die Betriebsorganisation und den Arbeitsablauf in der Paketzustellung vorgeben und so mittelbar den Arbeitsschutz beeinflussen.

Um die Arbeits- und Gesundheitsbedingungen der Beschäftigten in Subunternehmen zu verbessern, könnte ferner als mildereres Mittel zum Direktanstellungsgebot daran gedacht werden, dass die auftraggebenden Paketdienst-

---

784 Ausschuss-Drs. 19(11)452 v. 18.10.2019, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 7.

785 Montag *et al.*, rbb24, 28.11.2022.

786 Vgl. ähnlich zum Werkvertragsverbot in der Fleischbranche Deinert, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 11.

787 Vgl. Rinckhoff, NZA 2019, 1667, 1668.

788 LAG Hamm, 10.5.2019 – 9 U 53/15, juris, Rn. 67.

leistungsunternehmen per Gesetz neben den Werkvertragsunternehmen für arbeits- und arbeitsschutzrechtliche Verstöße zum rechtlich Verantwortlichen werden, wobei § 11 Abs. 6 AÜG Vorbildcharakter haben könnte (dazu schon oben D. II. 2. b) (2) ii)).<sup>789</sup>

Bereits die Klärung der Verantwortung dürfte in Subunternehmerketten aber schwierig sein. Im Unterschied zur Arbeitnehmerüberlassung werden die Arbeitnehmer in Werkvertragskonstruktionen gerade nicht in den Betrieb integriert. Es besteht auch kein Weisungsrecht von Vorgesetzten. Vielmehr erfolgt die Arbeitssteuerung durch den Paketdienstleister nur abstrakt. Wäre dies anders, läge die Annahme eines Scheinwerkvertrags bzw. verdeckter Leiharbeit nahe.

Die Steuerung durch den Auftraggeber wirkt sich zwar auf die Beschäftigten aus – zu einem konkreten Kontakt kommt es aber nicht zwangsläufig. Insofern ist schon fraglich, wie eine solche Regelung praktisch effektiv umsetzbar wäre, ganz abgesehen davon, dass auch ihre Wirksamkeit fraglich ist. Immerhin zeigt die Erfahrung mit § 11 Abs. 6 AÜG im Fall der Leiharbeit, dass die doppelte Zuständigkeit zu Friktionen führt, die ein geringeres Arbeitsschutzniveau der Leiharbeiter im Vergleich zu Stammbeschäftigten nach sich ziehen (dazu auch oben D. II. 2. b) (2) ii)).<sup>790</sup> Das BVerfG verlangt vom Gesetzgeber aber nicht, den ungewissen Erfolg von milderer Mitteln abzuwarten, wenn eine besondere Dringlichkeit des Handelns aufgrund der besonders schützenswerten Belange der Arbeitnehmer besteht.<sup>791</sup> Die Dringlichkeit des Handelns sowie die besonders schützenswerten Belange der Arbeitnehmer (Gefahr für Körper und Gesundheit) wurden sowohl für die Fleischwirtschaft als auch für die Paketbranche oben bereits dargelegt.<sup>792</sup>

In Bezug auf den Schutz solselbstständiger Auftragnehmer wären die Maßnahmen ebenfalls nur bedingt effektiv.<sup>793</sup> Sie könnten zwar u.U. als arbeitnehmerähnliche Personen i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ArbSchG anzusehen sein (sofern

---

789 Dies schlägt *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 775 u. a. als milderer Mittel zum Werkvertragsverbot in der Fleischbranche vor.

790 Zur Thematik *Arning et al.*, Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Zeitarbeit, 11 ff.

791 Vgl. ähnlich zum sektoralen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1197.

792 Auch FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 81 f.

793 Vgl. ähnlich *Rinckhoff*, NZA 2019, 1667, 1671.

nicht schon die Arbeitnehmereigenschaft bejaht wird),<sup>794</sup> womit auf sie zumindest die Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes anwendbar wären. Aber ein großer Teil der übrigen Arbeitsbedingungen greift für sie nicht. Neben Kernarbeitsbedingungen wie der Entlohnung führt ihr verbreiteter Einsatz zu einer Schwächung der betrieblichen Mitbestimmung, da Soloselbstständige nicht von dieser erfasst werden. Zudem verschärfen Fälle von Solo- und Scheinselbstständigkeit die Kontrolldefizite. Denn insbesondere vor Gericht kann der Nachweis von Scheinselbstständigkeit schwierig sein. So hat etwa das Arbeitsgericht (ArbG) Wiesbaden den Vortrag einer Sozialkasse nicht ausreichen lassen, dem zufolge Eisenflechter – die nach Vortrag des beklagten Bauunternehmens als selbstständig Beschäftigte eingesetzt waren – in Kolonnen eingeteilt waren, zu klar definierten Zeiten auf der Baustelle zu sein hatten, morgendlich durch die Poliere des beklagten Unternehmens eingeteilt und eingewiesen worden sind, das Material von dem Hauptunternehmenden gestellt war und die Beschäftigten vom beklagten Unternehmen untergebracht worden sind.<sup>795</sup> Insoweit wurde zwar bspw. von den Fraktionen Die Linke sowie Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen, Kriterien bei der Abgrenzung zwischen selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung eindeutig und praxistauglich festzulegen,<sup>796</sup> und das wird auch vom DGB weiterhin gefordert<sup>797</sup>. Schon die Diskussion um die Einführung von § 611a BGB zeigt aber, dass dies kaum abschließend möglich ist. Außerdem zeigt das vorgenannte Beispiel aus der Bauwirtschaft, dass die Abgrenzungsproblematik eher auf der tatsächlichen denn auf der regulatorischen Ebene anzusiedeln ist. Ein Direktanstellungsgebot würde dagegen den Einsatz von Soloselbstständigen verbieten und damit die Problematik von Scheinselbstständigkeit gar nicht erst entstehen lassen.

Im Lichte des Obenstehenden ist daher davon auszugehen, dass ein Ausbau der Haftungs- und Sanktionsnormen sowie eine gesetzliche Neuverteilung der Verantwortlichkeiten für sich allein nicht ausreichen, um die unter D. II. 2. b) (2) genannten Ziele zu erreichen. Sie stellen somit keine milderen und gleich geeigneten Mittel als ein Direktanstellungsgebot dar.<sup>798</sup>

---

794 Zumindest die Möglichkeit in den Raum stellend BAG, 8.5.2007 – 9 AZR 777/06, AP Nr. 15 zu § 611 BGB Arbeitnehmerähnlichkeit, Rn. 15; z.T. wird insbesondere in der neueren Rechtsprechung die Selbstständigeneigenschaft ohnehin abgelehnt, vgl. etwa LAG Mecklenburg-Vorpommern, 13.7.2015 – 3 Ta 6/15, NZA-RR 2015, 605, Rn. 13; ähnlich für das Sozialrecht etwa SG Duisburg, 17.10.2019 – S 21 R 36/14, juris Rn. 81; für einen weiteren Rechtsprechungs- und Literaturüberblick zu dieser Frage etwa Kollmer/Klindt/Schucht-Kobte, § 2 ArbSchG Rn. 93.

795 ArbG Wiesbaden, 2.3.2016 – 2 Ca 1477/14.

796 BT-Drs. 19/14022, 3; BT-Drs. 19/13390, 2.

797 Vgl. etwa in Bezug auf das Sozialversicherungsrecht Ausschuss-Drs. 19(11)1029, 6 ff.

798 Ähnlich BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1197 zum sektoralen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe.

#### iv) Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Zu prüfen ist ferner, ob das seit dem 1. Januar 2023 geltende Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)<sup>799</sup> bereits für ausreichenden Schutz sorgt. Das Gesetz ist seit dem 1. Januar 2024 auf Unternehmen anwendbar, die im Inland mindestens 1.000 Arbeitnehmer beschäftigen, wobei in Konzernstrukturen auch die Inlandsbeschäftigten in verbundenen Unternehmen gemäß § 15 Aktiengesetz (AktG) zu berücksichtigen sind.<sup>800</sup> Obwohl bei diesen Zahlen lediglich Arbeitnehmer i.S.d. § 611a BGB<sup>801</sup> mitgezählt werden, wird diese Schwelle jedenfalls mit Blick auf die Paketdienstleistungsunternehmen regelmäßig überschritten werden, in Bezug auf die Fleischwirtschaft gilt das dagegen nicht durchgängig. Konkret müssen die Unternehmen sowohl im „eigenen Geschäftsbereich“ (§ 2 Abs. 6 LkSG) als auch in der „Lieferkette“ (§ 2 Abs. 5 LkSG) Maßnahmen ergreifen, um Risiken hinsichtlich des Verstoßes gegen Menschenrechte zu verhindern oder zu minimieren (§ 3 Abs. 1 LkSG). Die Geschäftsleitung ist für die Konzeption und Implementierung der Sorgfaltsmaßnahmen verantwortlich.<sup>802</sup> Da mit der Lieferkette alle Schritte im In- und Ausland, die zur Erbringung der Dienstleistungen bis zur Lieferung an den Endkunden erforderlich sind, bezeichnet werden,<sup>803</sup> sind die großen Fleischindustrieunternehmen sowie die großen Paketdienstleister i.d.R. jedenfalls miterfasst.

Materiell sind durch das Gesetz durchaus die für die vorliegende Studie interessierenden Themenbereiche angesprochen, wie etwa die Beachtung der Arbeitsschutzvorschriften des Beschäftigungsortes (§ 2 Nr. 5 LkSG), die Beachtung der Koalitionsfreiheit (§ 2 Nr. 6 LkSG), die Bezahlung eines angemessenen Lohns (§ 2 Nr. 8 LkSG)<sup>804</sup> sowie die Zahlung eines gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit (§ 2 Nr. 7 LkSG) und über die Auffangbestimmung des (§ 2 Nr. 12 LkSG) auch der Schutz des Lebens und der Sicherheit<sup>805</sup>. Obwohl in der Diskussion bislang der Fokus auf den transnationalen Sachverhalt liegt,<sup>806</sup> erfasst das Gesetz auch inländische Sachverhalte, was sich aus der Umschreibung des Verantwortungsbereichs ableiten lässt.<sup>807</sup>

799 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten, BGBl. 2021 I, S. 2959.

800 Dazu etwa *Kalbfus/Zimmer*, ArbRAktuell 2023, 165 f.

801 Vgl. BeckOK LkSG-Rudkowski, § 1 LkSG Rn. 31.

802 *Grabosch/Schönfelder*, AuR 2021, 488, 492.

803 Dazu *Grabosch/Schönfelder*, AuR 2021, 488, 492.

804 Zum Begriff ausführlich *Krause*, RdA 2022, 327, 333 f.

805 Vgl. insofern *Grabosch*, AuR 2022, 244, 247.

806 Ausführlich etwa *Krause*, RdA 2022, 303 ff.; *Krause*, RdA 2022, 327 ff.

807 Vgl. auch *Nietsch/Wiedmann*, NJW 2022, 1, 4; ebenso *Krause*, RdA 2022, 303, 310; *Klein*, ZIP 2023, 1053 f.

Ein Kerngedanke des Gesetzes ist das sogenannte „contractual cascading“<sup>808</sup>, nach dem die für das Unternehmen bestehenden Verpflichtungen an den Lieferanten oder das Subunternehmen auf vertraglicher Basis weitergegeben werden. Dies ist vor allem in transnationalen Sachverhalten notwendig, da das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz die Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte den inländischen Unternehmen auferlegt. Im Fall der hier interessierenden inländischen Konstellationen erscheint dies auf den ersten Blick entbehrlich, soweit die (inländischen) Subunternehmen ohnehin bspw. an die Vorgaben des Arbeitsschutzrechts gebunden sind. Allerdings führt das Gesetz zu einer eigenen Pflicht des Unternehmens, seine Vertragspartner sorgfältig mit Blick auf die Einhaltung der erfassten Menschenrechtsstandards auszuwählen (§§ 4 ff. LkSG), eine Risikoanalyse durchzuführen (§ 5 LkSG) sowie ein Risikomanagement zu unterhalten (§ 4 LkSG) und ggf. für Abhilfe zu sorgen (§ 7 LkSG), wenn es zu Verstößen kommt. Außerdem muss es im eigenen Geschäftsbereich für die Einhaltung der Vorgaben sorgen. Hinsichtlich der Nachunternehmer hat sich das in seiner Funktionsweise teilweise vergleichbare Instrument der Auftraggeberhaftung des Arbeitsrechts (§ 14 AEntG) sowie des Sozialrechts (§ 28e Abs. 3g und 3e SGB IV) in Bereichen, in denen es aktiv eingesetzt wird (bspw. hinsichtlich der Sozialkassenbeiträge in der Bauwirtschaft), als durchaus effektiv, wenn auch für die hier interessierende Zielsetzung nicht ausreichend erwiesen<sup>809</sup> (dazu bereits D. II. 2. b) (3) iii).

Im Ergebnis stellen die Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes keinen Ersatz für die hier zu untersuchenden Maßnahmen dar. Zunächst verlangt § 3 Abs. 1 S. 2 LkSG nur, dass die Sorgfaltspflichten „in angemessener Weise“ zu beachten sind, der Erfolg wird nicht verlangt – es besteht im Grundsatz also weder eine Erfolgspflicht noch eine Garantiehftung, sondern lediglich eine „Bemühenspflicht“.<sup>810</sup> Zwar bestehen die Regelungsregime des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes und der arbeitsrechtlichen Vorgaben parallel, weil sie unterschiedliche Regelungsgegenstände zur Grundlage haben. Denn das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist nicht auf die Rechtsbeziehung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgerichtet, sondern stellt Anforderungen an die Unternehmensführung, der Verantwortung des Unternehmens für den Schutz der Menschenrechte gerecht zu werden.<sup>811</sup> Das kann in den vom Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz erfassten Materien einerseits zu erweiterten Durchsetzungsmöglichkeiten der arbeitsrechtlichen Vorgaben führen, weil neben die zivilrechtlichen Ansprüche der betroffenen Arbeitnehmer die Pflicht

808 Krause, RdA 2022, 303, 310; Klein, ZIP 2023, 1053, 1054.

809 Ausführlich Däubler, TVG-Lakies/Walser, § 5 TVG Anh. 2 – § 14 AEntG Rn. 2 m.w.N.

810 BT-Drs. 19/30505, 38; Zimmer, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 29 f.; Wagner/Ruttloff, NJW 2021, 2145, 2149; zu den Einschränkungen Klein, ZIP 2023, 1053, 1055.

811 Klein, ZIP 2023, 1053, 1061.

des Unternehmers tritt, bspw. für Abhilfe bei Verstößen zu sorgen (§ 7 bzw. 9 Abs. 3 LkSG), andererseits besteht die Überwachung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (§§ 14 ff. LkSG) einschließlich der Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen (§ 24 LkSG).<sup>812</sup> Es werden aber keine transparenten und eindeutigen Verantwortlichkeiten geschaffen, wie sie durch ein Direktanstellungsgebot erreicht werden. Die Kontrollfähigkeit durch die Aufsichtsbehörden wird dadurch nicht wesentlich verbessert.

Auch stellt die Einrichtung eines Nachunternehmermanagements keinen Ersatz für eine direkte Verantwortlichkeit eines Arbeitgebers gegenüber seinen Arbeitnehmern dar, allein schon deshalb, weil letztere Ansprüche unmittelbar durch die Arbeitnehmer einklagbar sind. Ferner ist der Sorgfaltsmaßstab ein anderer, wenn das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz lediglich eine Beachtung der Sorgfalt „in angemessener Weise“ erfordert. Schließlich ist auch nicht davon auszugehen, dass durch die Überwachungspflicht des BAFA eine wesentliche Verbesserung der Kontrolldichte erreicht wird, da diese gar nicht auf Kontrollen der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorgaben im Inland ausgerichtet ist und es auch nicht zielführend wäre, wenn sie in Konkurrenz zu den bestehenden Überwachungsbehörden träte (dazu auch unter E.).<sup>813</sup> Die EU-Sorgfaltspflichten-Richtlinie<sup>814</sup> wird hier kaum relevante Verbesserungen bringen, da sie sich strukturell in dem Rahmen bewegt, den auch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz bereits aufmacht. Dies gilt umso mehr, als im Gesetzgebungsprozess angedachte Erweiterungen, bspw. des Anwendungsbereichs,<sup>815</sup> im Ergebnis nicht umgesetzt worden sind. Insoweit sind für die vorliegende Fragestellung keine grundsätzlichen Änderungen zu erwarten. Potenzial bietet sie allenfalls im Bereich der Mitbestimmung.<sup>816</sup>

#### **v) KEP-Branche: Erlaubnisvorbehalt oder Registrierungspflicht als Alternative?**

Insbesondere in der KEP-Branche drängt sich die Frage auf, ob eine Lizenzpflicht ein milderes Mittel als ein Direktanstellungsgebot darstellen könnte. § 5 Abs. 1 PostG a.F. sah noch eine Lizenzpflicht für Briefdienstleistungen vor, die allerdings nicht für Paketdienstleistungen galt. Für diese ordnete § 36 PostG a.F. lediglich eine Anzeigepflicht an. Dagegen verlangt der neue § 4 PostG eine Eintragung in ein Anbieterverzeichnis. Diese Eintragung ist gemäß

---

812 Ausführlich *Klein*, ZIP 2023, 1053, 1061 ff.; *Sagan/Schmidt*, NZA-RR 2022, 281, 288 ff.

813 Ähnlich *Klein*, ZIP 2023, 1053, 1065.

814 Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.6.2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859, ABl. L, 5.7.2024.

815 Für eine Übersicht etwa *Grabosch*, AuR 2022, 244, 247 f.

816 *Zimmer*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 56 ff.

§ 4 Abs. 4 Nr. 1 PostG zu versagen, wenn der Antragsteller nicht die „erforderliche Zuverlässigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften enthaltenen Regelungen über Arbeitsbedingungen, besitzt“. Gegebenenfalls ist die Eintragung gemäß § 4 Abs. 5 PostG zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn die Eintragung fälschlich erfolgt ist oder sich die Umstände ändern. Nach dem Antrag prüft die Bundesnetzagentur gemäß § 4 Abs. 3 PostG binnen vier Wochen, ob Gründe für eine Versagung vorliegen, und trägt das Unternehmen nach Prüfung in einem digitalen Verfahren ein. Verstreicht die Frist, gilt das Unternehmen als eingetragen. § 5 PostG n.F. stellt die Vermutung auf, dass die Zuverlässigkeit nicht vorliegt, wenn Sanktionen aufgrund der dort benannten arbeits- und sozialrechtlichen Gesetze verhängt worden sind.<sup>817</sup> Eine echte Lizenzpflicht ist hierin dennoch nicht zu sehen.<sup>818</sup>

Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich die Prüfung der Bundesnetzagentur mangels eigener Kompetenz im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts auf das Vorliegen von entsprechenden Verurteilungen bzw. Bußgeldentscheidungen beschränken wird. Zu erwähnen ist allerdings, dass die Bundesnetzagentur gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 3 SchwarzArbG unterstützende Behörde der Zollverwaltung zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung ist (vgl. außerdem § 13 SchwarzArbG). Damit kommen ihr auch die in § 3 SchwarzArbG genannten Prüfbefugnisse zu, einschließlich einer internationalen Zusammenarbeit (vgl. § 6 Abs. 1 SchwarzArbG).

Es ist jedoch zweifelhaft, ob ein Anbieterverzeichnis in der Paketbranche dazu führt, dass die prekären Arbeits- und Gesundheitsbedingungen im gleichen Maße beseitigt werden wie mit einem Direktanstellungsgebot. Denn die Versagung bzw. der Widerruf der Eintragung setzen zum einen voraus, dass die zuständigen Behörden Kenntnis von potenziellen Verstößen erhalten.<sup>819</sup> Dass dies in der Branche nicht ausreichend gewährleistet ist, wurde unter D. II. 2. b) (3) ii) und iii) bereits erörtert. Es ist daher davon auszugehen, dass aufgrund sich stetig wandelnder bzw. „fluider“ Strukturen die Beschäftigten durch Firmenneugründungen bewusst von einem Subunternehmer zum

817 Vgl. zur Berücksichtigung sozialer Belange unter der alten Rechtslage bei Universaldiensten BeckPostG-Badura, § 4 Rn. 1, 30 ff.; zur Postdienste-RL, die einen Zusammenhang zwischen wettbewerbsrechtlicher Regulierung und dem sozialen Schutz der Beschäftigten anerkennt, s. unter D. II. 1. d).

818 Zu den entsprechenden Forderungen der Gewerkschaft ver.di: Köpke, *bewegen* 5/2022, 6; ähnlich auch die Forderungen der Bundestagsfraktion Die Linke, BT-Drs. 19/14022, 2.

819 Vgl. mit diesen Erwägungen bezogen auf die Fleischbranche Deinert, *Kurzgutachten Fleischwirtschaft*, 11 f.

nächsten gereicht werden.<sup>820</sup> Während ein Direktanstellungsgebot dies effektiv verhindert, wird es durch eine Eintragungspflicht allenfalls erschwert, sodass die Effektivität fehlt. Gleichzeitig steigt der bürokratische Aufwand. Denn der Personalapparat der Bundesnetzagentur – ca. 3.000 Mitarbeiter,<sup>821</sup> die nicht nur für die KEP-Branche zuständig sind – ist zu eigenständigen Kontrollen nicht in der Lage. Eine bloße Prüfung auf Grundlage der Papierform wird den Erfordernissen allerdings nicht gerecht. Im Ergebnis stellt die Einführung einer Erlaubnis- oder Lizenzpflicht somit kein milderes und in gleichem Maße effektives Mittel wie ein Direktanstellungsgebot dar.

#### **(4) Angemessenheit – Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn**

Zweifellos ist der Eingriff durch ein Direktanstellungsgebot insbesondere in die Berufsfreiheit jedenfalls der Subunternehmer von erheblicher Intensität, der – wie dargelegt – durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt sein muss. Die betroffenen Schutzgüter der Allgemeinheit bzw. Gemeinwohlbelange sind allerdings sogar von überragender Bedeutung. In erster Linie soll der Arbeits- und Gesundheitsschutz der betroffenen Beschäftigten und damit das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sichergestellt werden. Zu nennen sind die erheblichen Gefahren für die körperliche und psychische Gesundheit der Betroffenen durch die Dauerbelastung, Arbeitszeitverstöße, die Unfallgefahr sowie – insbesondere in der Paketzustellung – die Belastung durch Dauerüberwachung. Algorithmisches Management hält aber zunehmend auch Einzug in die Industrieproduktion. Hinzu kommt die besondere Schutzbedürftigkeit der Vielzahl an betroffenen migrantischen Beschäftigten in den untersuchten Branchen, die kaum deutsche Sprach- und Rechtskenntnisse haben und bei denen teilweise sogar ihr Aufenthaltsstatus von der Arbeit abhängig ist. Eine gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen ist für diese Arbeitnehmer strukturell schwierig, wie ausgeführt (s. D. II. 2. b) (2) i)). Auch die Bildung von Strukturen der Mitbestimmung ist durch die Branchenstruktur genauso wie die effektive Ausübung der Tarifautonomie aus Art. 9 Abs. 3 GG erheblich erschwert, was wiederum negative Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen hat.

Aufgrund der Dringlichkeit und der hohen Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter mit Verfassungsrang ist der Gesetzgeber aufgerufen, einzugreifen – was er zumindest in der Fleischwirtschaft durch die Einführung des Direktanstellungsgebots getan hat. In der Paketzustellung hat er sich im novellierten Postgesetz zunächst auf das Drehen einzelner Stellschrauben beschränkt. Das

---

820 Vgl. mit diesen Erwägungen bezogen auf die Fleischbranche *Deinert*, Kurztgutachten Fleischwirtschaft, 11 f.

821 Bundesnetzagentur, Bundesnetzagentur als Arbeitgeberin.

BVerfG hat in Bezug auf das Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft entschieden, dass die Wiederherstellung der erheblich gestörten Ordnung auf einem Teilarbeitsmarkt und die Sicherung der finanziellen Stabilität der Träger der Sozialversicherung Gemeinwohlbelange von hoher Bedeutung sind:

„Sie rechtfertigen entsprechende Maßnahmen auch dann, wenn sie für die Betroffenen zu fühlbaren Einschränkungen oder im Einzelfall zur Existenzgefährdung oder gar -vernichtung von Betrieben führen können.“<sup>822</sup>

Weiter führt es aus, dass zwar auch diejenigen, die sich rechtskonform verhalten, von einer solchen Maßnahme betroffen sein können, allerdings schaffe oder begünstige eine pflichtgemäße Berufsausübung objektiv die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die pflichtwidrige Betätigung Dritter ausbreiten und gegen Entdeckung abschirmen könne.<sup>823</sup> Diese Ausführungen des Gerichts lassen sich so auch auf ein Direktanstellungsgebot in der Fleischwirtschaft sowie ein mögliches Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung übertragen.

Rein wirtschaftliche Interessen der Auftraggeber, die hinter dem Einsatz von Subunternehmen stehen, sowie der Wettbewerbs- und Preisdruck in der jeweiligen Branche sind dagegen nach zutreffender Auffassung des BVerfG keine Gesichtspunkte, welche die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme infrage stellen können. Denn die „situationsbedingte und prinzipiell variable Marktlage ist [...] kein geeignetes Kriterium zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes“.<sup>824</sup> Ferner hat das Gericht in Bezug auf die Bauwirtschaft entschieden: Derjenige, der „zur Berufsausübung auf die Mitwirkung abhängig Beschäftigter angewiesen ist, muß die Heranziehung zur ungeteilten arbeits- und sozialrechtlichen Verantwortung für die Arbeitskräfte, derer er sich bedient, von vornherein in Rechnung stellen und kann sie nicht als unzumutbar ablehnen“.<sup>825</sup> Insofern können auch Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften kein Argument gegen das Direktanstellungsgebot bilden. Es handelt sich dabei um rein tatsächliche Problemlagen, die durch den Aufbau einer geeigneten Organisation überwunden werden können. Insofern befinden sich alle Fleischbetriebe in derselben Situation und ganz offensichtlich ist es nach Einführung von § 6a GSA Fleisch zu keinen Produktionseinbrüchen gekommen, die auf das Direktanstellungsgebot zurückzuführen gewesen wären. Daraus ist zu schließen, dass der Arbeitskräftebedarf ausreichend gedeckt war.

822 Vgl. BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1197.

823 Vgl. BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1197.

824 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1198.

825 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1198.

Dass der Gesetzgeber dazu einen Kernbereich gesetzlich definieren muss, in dem ein Direktanstellungsgebot wirken soll, ergibt sich aus der Notwendigkeit einer Beschränkung der Maßnahme auf das notwendige Minimum. Sie ist also nicht im betriebswirtschaftlichen Sinne einer Vorstrukturierung der Tätigkeit zu verstehen<sup>826</sup>, sondern vielmehr als Reduktion der Maßnahme auf den erforderlichen Bereich. Die auftraggebenden Unternehmen bleiben in der Art der Leistungserbringung außerhalb dieses Kernbereichs frei.

Hinsichtlich des Eingriffs in die Rechte der Beschäftigten der Subunternehmen wurde bereits oben ausgeführt, dass diese gerade durch die Maßnahmen geschützt werden sollen. Die Eingriffsintensität ist in Bezug auf diese Maßnahmen gleichsam gering und durch die obenstehenden Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt.

Im Ergebnis ist ein Direktanstellungsgebot sowohl den Paketdienstleistern, den Subunternehmen wie auch deren Beschäftigten bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der den Eingriff rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung der widerstreitenden Interessen zumutbar und damit verfassungsrechtlich gerechtfertigt.<sup>827</sup>

## (5) Zwischenfazit

Im Ergebnis ist ein Direktanstellungsgebot aus verfassungsrechtlicher Perspektive sowohl geeignet, erforderlich als auch angemessen. Die nachfolgend unter i) dargestellten Zwecke sind bezogen auf die jeweilige Branche allesamt legitim und geeignet, die unter ii) aufgeführten potenziell milderen Mittel sind im Ergebnis aber nicht in vergleichbarem Maß wirkungsvoll und damit im verfassungsrechtlichen Sinn keine gleich geeigneten milderen Mittel.

---

826 Dies andeutend Greiner, Direktanstellungsgebot, 12.

827 So i.E. auch *Erfk-Roloff*, § 1 AÜG Rn. 7; *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft; *Ruppert*, Werkvertragsverbot in der Fleischindustrie, 346 ff.; *Zimmer*, NZA 2022, 4 ff.; *Däubler*, NZA 2021, 86 ff.; *Polzin*, RdA 2021, 84; *Deinert*, AuR 2020, 344 ff.; *Nielebock*, jurisPR-ArbR 2021 Anm. 8 ff.; in der Tendenz auch *Hauer*, AuR 2021, 274, unter III.; zweifelnd *Schüren/Hamann*, AÜG-Schüren, Einl. 108d.; wohl auch *Wolf* in: *Düwell et al.* (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem sozialen und inklusiven Rechtsstaat, 999, 1016; a.A. *BeckOK-ArbR-Thüsing*, § 1 GSA Fleisch Rn. 7 f.; *BeckOK-ArbR-Kock*, § 1 AÜG Rn. 16c; *Bayreuther*, NZA 2020, 773 ff.; *Andorfer/Tsankova-Herrtwich*, NZA-RR 2022, 393 ff.; *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372 ff.; *Greiner/Muñoz Andres*, BB 2024, 1588 ff.; *Greiner*, Direktanstellungsgebot; *Boemke et al.*, NZA 2020, 1160 ff.; *Thüsing/Mantsch*, NZA 2024, 584, 585 f.; *Tschöpe*, Arbeitsrecht Handbuch-Bissels, Arbeitnehmerüberlassungsrecht Rn. 47a; *Walmschaffe*, Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, 387 ff.

## i) Übersicht Zwecke

Bauwirtschaft	Fleischwirtschaft	Paketzustellung
Verbesserung der Arbeitsbedingungen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen
	Verbesserung der Gesundheitsbedingungen	Verbesserung der Gesundheitsbedingungen
Bekämpfung illegaler Beschäftigung	Bekämpfung illegaler Beschäftigung	Bekämpfung illegaler Beschäftigung
Effektive Kontrollen	Effektive Kontrollen	Effektive Kontrollen
		Förderung rechtskonformen Verhaltens
Schutz der tarifvertraglichen Sozialkassen	Stärkung der Tarifautonomie	Stärkung der Tarifautonomie
	Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung	Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung
Schutz der sozialen Sicherungssysteme	Schutz der sozialen Sicherungssysteme	Schutz der sozialen Sicherungssysteme

## ii) Alternative Maßnahmen

Bauwirtschaft	Fleischwirtschaft	Paketzustellung
Gesetzliche Festlegung von Beschäftigungsbedingungen	Gesetzliche/für allgemeinverbindlich erklärte Arbeitsbedingungen	Gesetzliche/für allgemeinverbindlich erklärte Arbeitsbedingungen
Erhöhung der Kontrolldichte	Erhöhung der Kontrolldichte	Erhöhung der Kontrolldichte

Bauwirtschaft	Fleischwirtschaft	Paketzustellung
Verschärfte Sanktionierung	Verschärfte Sanktionierung	Verschärfte Sanktionierung
Aufnahme der Leiharbeitsunternehmen in die Sozialkassentarifverträge	Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen/sonstige Incentivierung (z.B. tarifdispositives Recht)	Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen/sonstige Incentivierung (z.B. tarifdispositives Recht)
	Incentivierung der Mitbestimmung	Incentivierung der Mitbestimmung
	Lizenzpflicht	Registrierungspflicht
Auftraggeberhaftung	Auftraggeberhaftung	Auftraggeberhaftung
LkSG	LkSG	LkSG

### 3. Beschränkung des Einsatzes von Subunternehmen: Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Es stellt sich außerdem die Frage, ob ein auf eine (Teil-)Branche beschränktes Direktanstellungsgebot die Unternehmen dieser (Teil-)Branche (und ggf. die Beschäftigten) gegenüber anderen Unternehmen – u. a. in Nachbarbranchen – unzulässig benachteiligt, mithin ein ungerechtfertigter Eingriff in den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vorliegt. Beschränkungen des Einsatzes Drittbeschäftigter existieren bislang eben nur im Baugewerbe (§ 1b AÜG) und in der Fleischindustrie (§ 6a GSA Fleisch).<sup>828</sup>

Laut dem BVerfG bedarf die Ungleichbehandlung eines vergleichbaren Sachverhalts „stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind“.<sup>829</sup> Es ist dabei – so das Gericht – Sache des Gesetzgebers, (sachlich vertretbar) einzu-

828 Ausführlich zum Bestehen einer Ungleichbehandlung in diesem Fall, wobei der Ausgangspunkt das Fremdpersonaleinsatzverbot in der Fleischindustrie ist: *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 66 ff., sowie dort ausführlich zum Prüfungsmaßstab der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.

829 BVerfG, 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09, NVwZ. 2014, 1084, 1085 m.w.N.

schätzen, in welchem Bereich mit legalen und illegalen Praktiken bewirkte Störungen, Gefahren und Missstände so ausgeprägt sind, dass sie ein Eingreifen erfordern. Als Maßstäbe nennt das BVerfG insbesondere branchenspezifische Besonderheiten, die nach Art und Gewicht eine Beschränkung eines Verbots auf ein bestimmtes Segment rechtfertigen.<sup>830</sup> Dabei kommt es nicht darauf an, dass diese Entscheidung die allein richtige ist oder dass in Einzelfällen Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen, sondern dass sie nicht sachwidrig ist.<sup>831</sup>

Angesichts der aufgezeigten erheblichen Gefahren für die betroffenen Schutzgüter der Allgemeinheit bzw. Gemeinwohlbelange mit Verfassungsrang und der überragenden Bedeutung insbesondere für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der in Subunternehmen Beschäftigten bzw. Soloselbstständigen (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) ist eine Ungleichbehandlung durch ein Direktanstellungsgebot aus denselben Gründen, wie unter D. II. 2. b) aufgeführt, sachlich jedenfalls gerechtfertigt. Dazu ist auch innerhalb einer Branche zu differenzieren. Denn der Gesetzgeber muss nicht nur wesentlich Gleiches gleich, sondern auch wesentlich Ungleiches ungleich behandeln.<sup>832</sup> So hat sich eben in der Fleischwirtschaft gezeigt, dass Verstöße vor allem in den Bereichen der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung in der Industrie und nur in deutlich geringerem Maß im Handwerk vorkommen. Lässt sich eine solche Differenzierung von Subbranchen mit unterschiedlichen Voraussetzungen feststellen, ist eine unterschiedliche Behandlung sogar geboten. Ändert sich die Situation, ist ggf. nachzusteuern.

Hinsichtlich der Paketzustellung problematisch könnte allenfalls die Abgrenzung zu unmittelbar benachbarten Postdienstleistungen sein. Einer detaillierten Betrachtung unterzogen wurde in der vorliegenden Studie allerdings nur die Paketzustellung auf der „letzten Meile“. Der Gesetzgeber hätte hier eine sorgsame und fachlich fundierte Abgrenzung zu treffen. Wie ausgeführt, muss sich diese allerdings auch an der praktischen Handhabbarkeit orientieren und kann keine maximale Einzelfallgerechtigkeit erreichen. Bereits in der Entscheidung zum Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft hat das BVerfG herausgestellt, dass der Gesetzgeber schematisch vorgehen darf, um die Wirksamkeit der Regelung nicht zu gefährden.<sup>833</sup> Für die Beurteilung der Angemessenheit kommt es nicht auf die Interessenlage des Einzelnen an, sondern, so das BVerfG, „vielmehr ist eine generalisierende Betrachtungsweise geboten, die

830 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1199.

831 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1199.

832 BVerfG, 15.7.1998 – 1 BvR 1554/89 u. 1 BvR 963, 964/94, BVerfGE 98, 365 ff. m.w.N.; BVerfG, 21.6.2006, BVerfGE 116, 164, 180.

833 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1199.

auf den betroffenen Wirtschaftszweig als Ganzen abstellt<sup>834</sup>. Dem Gesetzgeber kommt dabei, wie oben unter D. II. 2. a) (1) erläutert, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum bezüglich der Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit einer zu ergreifenden Maßnahme – hier: das Direkteinstellungsgebot – zur Umsetzung der verfolgten legitimen Zwecke unter Berücksichtigung der jeweiligen Branchenzustände und -besonderheiten zu.

Ähnlich ist die Sachlage, wenn der Gesetzgeber lediglich in der Fleisch- oder Paketbranche, nicht aber auch in anderen Branchen, in denen vergleichbare Missstände bekannt sind, – etwa Pflegebranche oder Bauwirtschaft – ein (umfassendes) Direkteinstellungsgebot einführt. Dazu führt *Deinert* aus, dass dies wie „Gleichheit in Ungleichheit“ anmute und schon deshalb fraglich sei, ob überhaupt eine Ungleichbehandlung vorliegt.<sup>835</sup> Unterstellt, eine Ungleichbehandlung liege vor, dann ist diese jedenfalls nach dem oben unter D. II. 2. b) Gesagten gerechtfertigt. Der pauschale Einwand, schwierige Arbeitsbedingungen herrschten auch in anderen Branchen, auf die ein Direktanstellungsgebot dann auch angewandt werden müsste,<sup>836</sup> trägt daher nicht. Er verkennt einerseits die multikausalen Ursachen für das Entstehen prekärer Beschäftigungsbedingungen in einer Branche und andererseits die unter D. II. 2. b) (2) geschilderten unterschiedlichen Zwecke eines Direktanstellungsgebots. Wie in Kapitel B. gezeigt, bestehen gravierende Unterschiede zwischen den Branchen und auch innerhalb der Branchen selbst. Es ist nicht nur sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich geboten, dass der Gesetzgeber hier so zielgerichtet, wie es ihm im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative zumutbar ist, agiert.

Denn dem Gesetzgeber steht für sein Handeln, wie bereits beschrieben, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Innerhalb dessen kann er entscheiden, welche Maßnahmen zur Erreichung seiner legitimen Zwecke erforderlich sind. Es ist daher vertretbar und damit grundsätzlich verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er, auch bei ähnlichen Missständen in unterschiedlichen Branchen, annimmt, dass aufgrund der bestehenden Branchenspezifika unterschiedliche Maßnahmen zu ergreifen sind und zunächst deren Wirksamkeit abgewartet werden muss.<sup>837</sup> Dass ein schematisches Vorgehen in Bezug auf ein Direktanstellungsgebot über alle Branchen hinweg weder angezeigt noch zulässig ist, wurde schon einleitend unter A. ausgeführt.

---

834 BVerfG, 23.3.2022 – 1 BvR 1295/21, NJW 2022, 1672, Rn. 31.

835 *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 9.

836 In diese Richtung *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 23 f.; insoweit unbestimmt *Thüsing/Mantsch*, NZA 2024, 584, 586 f.

837 Vgl. ähnlich *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 9 f.

#### 4. Verbot der Arbeitnehmerüberlassung

§ 6a Abs. 2 S. 1 GSA Fleisch sieht vor, dass im Kernbereich der Produktion nur Arbeitnehmer eingesetzt werden dürfen, die beim Inhaber eines Betriebs im Rahmen von mit diesem bestehenden Arbeitsverhältnissen tätig sind. Ausgeschlossen ist dementsprechend – auch das wurde schon erwähnt – nicht nur der Einsatz von Subunternehmen einschließlich Soloselbstständigen. Auch Leiharbeitnehmer dürfen im Kerngeschäft nicht herangezogen werden. Spiegelbildlich verbietet § 6a Abs. 2 S. 3 GSA Fleisch Dritten das Überlassen von Leiharbeitnehmern in diesen Bereich.

Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob ein Leiharbeitsverbot im Kernbereich der Fleischwirtschaft und – im Fall einer Übertragung auf die KEP-Branche – in der Paketzustellung gerechtfertigt ist oder ob diese Beschäftigungsform vom Direktanstellungsgebot ausgenommen werden müsste.

##### a) Ausmaß/Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung

Während in der Fleischwirtschaft der Anteil an Leiharbeitnehmern vor Unterzeichnung der sogenannten Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktive Arbeitsbedingungen (s. dazu oben unter A.) wohl relativ hoch war, ist er danach deutlich zurückgegangen (dazu oben unter B. I. 4. a)). Die Datenlage hinsichtlich des Einsatzes von Leiharbeitnehmern in der KEP-Branche ist – wie bereits erwähnt – dünn. Auf der „letzten Meile“ nimmt sie offenbar lediglich zu Saisonspitzen ein relevantes Ausmaß an. Dagegen scheint diese Beschäftigungsform innerhalb der KEP-Branche eher in der Lagerwirtschaft von Bedeutung zu sein (dazu oben unter B. II. 3. b)). Zu fragen ist also, ob die Leiharbeit hier gerade der ihr zgedachten Funktion<sup>838</sup> gerecht wird oder ob ein Verbot dennoch notwendig und sinnvoll ist.

##### b) Eingriff in das Verfassungsrecht

Bezüglich der Eingriffsprüfung und einer möglichen Rechtfertigung kann zu großen Teilen auf das Obenstehende unter D. II. 2. verwiesen werden. In Bezug auf die Auftraggeber liegt es hinsichtlich des Leiharbeitsverbots tatsächlich nahe, gar nicht von einem Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG auszugehen, sondern die allgemeine wirtschaftliche Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG anzuführen.<sup>839</sup> Aber selbst wenn man von einem Eingriff in die Berufsfreiheit ausginge, bliebe die Eingriffsintensität jedenfalls noch hinter

838 Zu den wirtschaftlichen Funktionen etwa Ulber/Ulber-Ulber, Einl. B Rn. 9; dazu außerdem schon BVerfG, 4.4.1967 – 1 BvR 84/65, NJW 1967, 974, 975.

839 BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1198; beide Grundrechte heranziehend FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 125 f.

dem Verbot, Subunternehmen einzusetzen, zurück,<sup>840</sup> da sie ihre Tätigkeit ohnehin mit Personal ausüben wollen, das ihrer Weisungsbefugnis untersteht. Letzteres ist zumindest auf der formalrechtlichen Ebene beim Einsatz von Subunternehmern anders. Dass die Trennung in der praktischen Durchführung regelmäßig nicht so streng gelebt wird, wurde oben bereits dargelegt (unter B. I. 4. a) und B. II. 3. b)).

Erheblicher ist der Eingriff in die Berufsfreiheit der Leiharbeitsunternehmen, weil diese bei einem vollständigen Verbot einen Teilbereich des Arbeitsmarktes mit ihrer Leistung nicht mehr bedienen könnten. Dies mag in der Intensität ebenfalls nicht an das Verbot des Einsatzes von Subunternehmern heranreichen, da Leiharbeitsunternehmen immer noch auf dem Markt tätig bleiben können, nur eben nicht mehr Arbeitskräfte in den Bereich der Kerntätigkeit der betreffenden Branche überlassen dürfen. Anders kann man dies aber ggf. in Bezug auf Leiharbeitsunternehmen beurteilen, die ausschließlich in eine solche Branche verleihen. Ob solche Unternehmen in der Fleisch- und Paketbranche überhaupt bestehen, lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht beurteilen. Aber selbst wenn sie bestünden, verbliebe ihnen immer noch die Möglichkeit, ihr Kerngeschäft – das Überlassen von Arbeitnehmern – in anderen Bereiche (sogar außerhalb des Kernbereichs der Fleischindustrie bzw. in der Paketzustellung für andere Postdienstleistungen) auszuüben. Damit stellt das Leiharbeitsverbot eine Berufsausübungsregelung mit dem unter D. II. 2. a) beschriebenen Rechtfertigungsmaßstab dar. Lediglich in Bezug auf Leiharbeitsunternehmen, die sich überwiegend auf den Verleih in eine von einem Direktanstellungsgebot betroffene Branche spezialisiert haben, mag man – mit dem BVerfG – ein Heranrücken in die Nähe einer Beschränkung der Berufswahl annehmen.<sup>841</sup>

In Bezug auf die Leiharbeitnehmer ist die Eingriffsintensität dagegen wieder gering. Sie können nach wie vor als Leiharbeitnehmer tätig sein, nur nicht in den betroffenen Kernbereichen der Fleisch- und Paketbranche. Bei Paketzustellern handelt es sich noch nicht einmal um einen Ausbildungsberuf, weshalb die Einsatzmöglichkeiten nur unwesentlich beschränkt werden. Ähnliches gilt für die meisten von § 6a GSA Fleisch betroffenen Tätigkeiten.

### c) Rechtfertigung

Dass legitime Gründe für einen Eingriff vorliegen, wurde oben unter D. II. 2. b) ebenfalls bereits ausführlich dargelegt und muss daher hier nicht wiederholt

---

840 So auch die Abstufung bei *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 13.

841 Vgl. zum sektoralen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe BVerfG, 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195, 1196; weiter wohl *Boenke et al.*, NZA 2020, 1160, 1163; *Greiner/Muñoz Andres*, BB 2024, 1588, 1590.

werden. Zu prüfen ist aber, ob ein Leiharbeitsverbot im Lichte der tatsächlichen Situation in der Branche erforderlich ist. Dabei kann konstatiert werden, dass bereits in Bezug auf das Direktanstellungsgebot in der Fleischwirtschaft die Einschränkung der Leiharbeit besonders vehemente Kritik ausgesetzt ist.<sup>842</sup> Da der Einsatz von Leiharbeitnehmern in der Paketzustellung (bislang) überschaubar zu sein scheint, kann bis dato keine massenhafte Substitution von Stammbeschäftigten durch diese Beschäftigungsform festgestellt werden. Anders war dies etwa in der Bauwirtschaft, bevor das dortige Leiharbeitsverbot eingeführt worden ist – was daher eines der Argumente für die Einführung des Verbots war.<sup>843</sup> Im Gegensatz zur Bauwirtschaft zum damaligen Zeitpunkt ist der Anteil an Stammbeschäftigten in weiten Teilen der Paketzustellung allerdings schon so gering, dass es nicht viel zu substituieren gibt. Hier besteht eine Parallele zur Fleischwirtschaft, in der sich die Situation nämlich vor Einführung des § 6a GSA Fleisch ähnlich gestaltete, auch dort spielte Leiharbeit nur eine geringe Rolle, vorherrschend war der Einsatz von Subunternehmen einschließlich Soloselbstständiger.<sup>844</sup>

Wenn sich somit ein Missbrauch dieser Beschäftigungsform nach den uns vorliegenden Erkenntnissen nicht in größerem Ausmaß für die Zustell- und die Fleischbranche feststellen lässt, so ist doch ein anderer Gesichtspunkt in den Blick zu nehmen. Denn es besteht die realistische Gefahr, dass bei einem Werkvertragsverbot eine massenhafte Verlagerung der Beschäftigungsstrukturen in die Leiharbeit erfolgen würde, um Direktanstellungen bei den Paketdienstleistern zu vermeiden. Ein sektorales Verbot des Subunternehmereinsatzes besteht bislang eben nur in der Fleischwirtschaft und dort ist – abgesehen von einer bis zum 31. März 2024 befristeten Ausnahmebestimmung in § 6a Abs. 3 GSA Fleisch, die nicht verlängert worden ist,<sup>845</sup> – Leiharbeit gleichzeitig mit verboten worden.

Dass eine solche Entwicklung erfolgen würde, ist zwar naheliegend und plausibel, konkret empirisch belegen lässt sie sich mangels historischer Vorbilder aber nicht. Allerdings stützt die historische Erfahrung in der Bauwirtschaft nach der Liberalisierung der Leiharbeit die Einschätzung, dass solche Ausweichtendenzen in arbeitskraftintensiven Branchen passieren.<sup>846</sup> Nachdem in der Folge der Liberalisierung zunächst massiv auf Leiharbeit zurückgegriffen

842 Vgl. etwa *Boemke et al.*, NZA 2020, 1160 ff.; BeckOK-ArbR-Kock, § 1 AÜG Rn. 16c; *Greiner/Muñoz Andres*, BB 2024, 1588, 1590; *Thüsing/Mantsch*, NZA 2024, 584 ff.

843 BT-Drs. 9/799, 35; *Mayer/Paasch*, BB 1984, 1943–1947 ff.; dazu m.w.N. Ulber/Ulber-Walser, § 1b AÜG Rn. 1.

844 So auch *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 18, zu einem Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischbranche.

845 S. dazu ZEIT online, 17.2.2024.

846 Dazu Ulber/Ulber-Walser, § 1b AÜG Rn. 1 f. m.w.N.

worden ist, haben nach deren Verbot durchaus erhebliche – und bis heute bestehende – Ausweichbewegungen hin zu Werkvertragskonstruktionen stattgefunden.<sup>847</sup> Auch das zeigt, dass davon auszugehen ist, dass versucht wird, an prekären Beschäftigungsformen festzuhalten. Die Gefahr ist aber auch deshalb realistisch, weil auf diesem Weg die bestehenden Betriebsstrukturen der Subunternehmer beibehalten werden könnten und deren Arbeitnehmer künftig in Form von Leiharbeit eingesetzt würden.<sup>848</sup>

Legt man nun die Rechtsprechung des BVerfG zur Leiharbeit zugrunde, ist festzuhalten, dass es, anders als in der Entscheidung des BVerfG von 1967 zur Nichtigkeit der Ausdehnung des Arbeitsvermittlungsmonopols auf Arbeitnehmerüberlassungsverträge<sup>849</sup>, vorliegend nicht um ein Verbot der Tätigkeit als solcher geht, sondern, wie bereits angedeutet, lediglich ein – in Bezug auf die betreffenden Branchen noch dazu sehr kleiner – Teilbereich eingeschränkt werden soll. Als wesentliches Argument für ein Gesamtverbot der Leiharbeit wurde damals vorgebracht, dass Abgrenzungsprobleme zur Arbeitsvermittlung entstünden und das Vermittlungsmonopol so umgangen werde. Das BVerfG lehnte das Argument nicht dem Grunde nach ab, sondern hielt lediglich fest, dass „Arbeitnehmer-Überlassungsverträge kein geeignetes Mittel [sind], um die Arbeitsvermittlung in nennenswertem Umfange zu umgehen“.<sup>850</sup> Insoweit mag man der Auffassung zustimmen, dass Abgrenzungsprobleme allein ein Verbot nicht rechtfertigen können,<sup>851</sup> sie können aber durchaus Berücksichtigung finden. Zumal ein spezifisches Verbot in der Fleischwirtschaft bzw. Paketzustellung anders zu betrachten ist als ein allgemeines Leiharbeitsverbot in der Gesamtwirtschaft. Denn aus der Entscheidung von 1967 lässt sich sehr wohl ableiten, dass potenzielle Umgehungskonstruktionen mit einer Maßnahme mit untersagt werden können, wenn ihr Einsatz wahrscheinlich ist.

An dieser Stelle ist noch ein anderer Gesichtspunkt zu betrachten: Auf der einen Seite hat sich die Situation der Beschäftigten in der Leiharbeit in den vergangenen Jahrzehnten durch eine strengere Regulierung zwar verbessert.<sup>852</sup> Jedenfalls sind einzelne Mindestarbeitsbedingungen in der Leiharbeit z.T. sogar besser als in den Branchen der Kerntätigkeit, wie etwa der Fleischwirtschaft oder der Paketzustellung. So gilt in beiden Branchen lediglich der gesetzliche Mindestlohn

---

847 Vgl. etwa *Becker*, DB 1982, 2348, 2349; Schüren/Hamann, AÜG-Hamann, § 1b AÜG Rn. 18; zur Einordnung *Ulber/Ulber-Walser*, § 1b AÜG Rn. 9.

848 Ähnlich für die Situation in der Fleischwirtschaft *Cremer/Deinert*, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 65.

849 BVerfG, 4.4.1967 – 1 BvR 84/65, NJW 1967, 974.

850 BVerfG, 4.4.1967 – 1 BvR 84/65, NJW 1967, 974, 975.

851 So etwa *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 9.

852 Vgl. etwa *HK-AÜG-Ulrici*, § 1b Rn. 4; BeckOK-ArbR-Kock, § 1b AÜG Rn. 2; *Boemke et al.*, NZA 2020, 1160, 1161.

in Höhe von 12,82 Euro gemäß § 1 MiLoG i.V.m. § 1 Nr. 2 MiLoV4, während für Leiharbeitnehmer seit dem 1. März 2025 eine Lohnuntergrenze von 14,53 Euro aus § 3a AÜG i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 LohnUGAÜV <sup>6853</sup> gilt. Die zumindest potenziell höheren Kosten mögen einen Erklärungsansatz dafür bieten, weshalb insbesondere in der Paketbranche Paketdienstleister bislang den Einsatz von Subunternehmern gegenüber Leiharbeitnehmern bevorzugen.

Auf der anderen Seite darf aber auch nicht vergessen werden, dass jedenfalls in der Paketbranche der unbereinigte Pay Gap in der Leiharbeit zwischen Leiharbeitnehmern und Stammarbeitskräften im Jahr 2017 43 Prozent betrug <sup>854</sup> und auch durch das Paketboten-Schutzgesetz nicht beseitigt worden ist <sup>855</sup>. Angesichts der beschriebenen Lohnentwicklung in der Branche (unter B. II. 3. c) (1)), dürfte dieser Unterschied in den letzten Jahren nicht kleiner geworden sein. Außerdem dürften auch andere Gründe den Einsatz von Subunternehmen statt der Leiharbeit bislang attraktiver gemacht haben – etwa Herausforderungen hinsichtlich der Organisation oder, wie oben gezeigt, das Vermeiden von Verantwortlichkeiten. Letzteres wäre im Fall der Leiharbeit zwar in Bezug auf die arbeitsvertragsrechtlichen Vorgaben noch immer möglich, aber zumindest rechtlich aufgrund von § 11 Abs. 6 AÜG nicht in Bezug auf den Arbeitsschutz (dazu bereits oben unter D. II. 2. b) (2) i)). Es hat sich allerdings – wie bereits angesprochen – gezeigt, dass die doppelte Zuständigkeit von Ver- und Entleihbetrieb im Bereich des Arbeitsschutzes aufgrund vieler Faktoren (fehlende Absprachen, hohe Fluktuation, unklare Arbeitsplatzdefinition etc.) nur unzulänglich funktioniert. <sup>856</sup> Dabei hat das BVerfG jüngst etwa mit dem Leiharbeitsverbot im Arbeitskampf (§ 11 Abs. 5 AÜG) gesetzgeberische Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs der Leiharbeit gebilligt. <sup>857</sup>

Die Kritik, ein Leiharbeitsverbot sei nicht geeignet, sich positiv auf den Gesundheitsschutz und faire Arbeitsbedingungen auszuwirken, <sup>858</sup> ist daher nicht zutreffend und verkennt die reale Situation der Beschäftigten. Dies ist in einer Branche mit einem mangelnden praktischen Niveau des Arbeitsschutzes besonders problematisch und gefährdet Leiharbeitnehmer in besonderem Maß. Auch das BVerfG hat jüngst nochmals die prekäre Situation von Leiharbeitnehmern beschrieben, die z.T. ihre bestehenden Rechte nicht geltend machen, weil sie „die Chance, aus einer prekären in eine sicherere Beschäftigungspositi-

853 Sechste Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 23.10.2024, BGBl. I Nr. 333.

854 BA, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (Hrsg.), Bereinigter Pay Gap von Leiharbeitnehmern, 6, 8 ff.

855 Vgl. BT-Drs. 20/6003, 2 f.

856 *Arning et al.*, Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Zeitarbeit, 2014, 11 ff.

857 BVerfG, 19.6.2020 – 1 BvR 842/17, AP Nr. 192 zu Art. 9 GG Arbeitskampf, Rn. 26 f.

858 *Boenke et al.*, NZA 2020, 1160, 1163.

on zu wechseln“ nicht verspielen wollen.<sup>859</sup> Insofern verwundert es nicht, dass eine Studie von 2014 zeigt, dass die Arbeits- und Lebenszufriedenheit von Leiharbeitnehmern deutlich niedriger ist als bei anderen Beschäftigten.<sup>860</sup>

Im Ergebnis ist die Leiharbeit daher zwar aktuell weder in der Fleischindustrie noch in der Paketbranche i.d.R. das erste Mittel der Wahl. Es ist dennoch davon auszugehen, dass bei einem Verbot des Einsatzes von Subunternehmen ein Ausweichen auf Leiharbeit ausreichend attraktiv wäre, damit dieses Instrument in nennenswertem Umfang eingesetzt würde. Denn versucht man das künftige Verhalten der Auftraggeber und der Subunternehmer zu prognostizieren, ist ein Szenario wahrscheinlich, nach dem die vormaligen Subunternehmer ihre Organisation beibehalten und ihre Arbeitnehmer an die vormaligen Auftraggeber überlassen. Nach Einschätzung von Branchenexperten von „Faire Mobilität“ ist die Vermeidung von eigenen Arbeitsverhältnissen etwa bei einigen Paketdienstleistern<sup>861</sup> oberste Maxime und war es gleichermaßen in Unternehmen der Fleischindustrie. Dies wäre auch deshalb einfach zu praktizieren, weil die Steuerung der Arbeitsabläufe schon zuvor in wesentlichem Maße durch die Auftraggeber selbst erfolgte, während die Subunternehmer die Administration der Arbeitsverhältnisse übernahmen. Diese Form der Arbeitsteilung könnte ohne größere Einschnitte beibehalten werden. Insofern könnten die vormaligen Auftraggeber dann immer noch von der Flexibilität dieser Beschäftigungsform profitieren und jedenfalls bei einem Teil der Beschäftigten dauerhafte Arbeitsplätze vermeiden. Zulässig ist der Einsatz allerdings nur für einen vorübergehenden Zeitraum – eine Substitution von Dauerarbeitsplätzen ist nach § 1 Abs. 1 S. 4 AÜG nicht zulässig.<sup>862</sup> Dies im Einzelnen nachzuweisen wäre aber schwierig und würde die Kontrollbehörden überlasten. Damit würde nicht das Transparenzniveau erreicht wie bei einem vollständigen Direktanstellungsgebot.

Letzteres spricht dafür, dass, anstelle des vollständigen Einsatzverbots in bestimmten Bereichen der Branche lediglich ein Verbot des Einsatzes auf Dauerarbeitsplätzen einzuführen,<sup>863</sup> kein ähnlich effektives, aber ein milderes Mittel darstellen würde. Allerdings bliebe die Problematik der Intransparenz und unklaren Verantwortlichkeiten bestehen. Sie würde noch dahingehend verschärft, dass in der Praxis stets geprüft werden müsste, ob es sich bei einem Ar-

859 BVerfG, 19.6.2020 – 1 BvR 842/17, AP Nr. 192 zu Art. 9 GG Arbeitskampf, Rn. 28.

860 *Grund/Martin/Minten*, Beschäftigungsstruktur und Zufriedenheit von Zeitarbeitnehmern, 14 ff.

861 So die Auskunft von „Faire Mobilität“ gegenüber den Verfassern im Interview vom 14.4.2023.

862 Zum Begriff „vorübergehend“ etwa *Ulber/Ulber-Ulber*, § 1 Rn. 331 ff.

863 *Wahnschaffe*, Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, 398 ff.

beitsplatz um einen Dauerarbeitsplatz handelt, was im Einzelfall schwierig ist. Daher ist auch das Leiharbeitsverbot mit dem Grundgesetz vereinbar.

Dass in der Fleischwirtschaft trotz Ausnahmeregelung der Einsatz von Leiharbeit sehr niedrig geblieben ist, ist darauf zurückzuführen, dass die Nutzung dieser Regelung an strenge Vorgaben, insbesondere eine Tarifbindung geknüpft war. Vermutlich aufgrund dieser Vorgaben gab es kaum Verstöße gegen diese Regelung.<sup>864</sup> Insofern ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb sich das BMAS und der Gesetzgeber gegen eine Entfristung der Ausnahmebestimmung entschieden haben, die den Grundrechtseingriff zudem abgemildert hat.

U.E. bietet es sich im Ergebnis an, bei einer Übertragung des Direktanstellungsgebots auf andere Branchen aufgrund des Missbrauchspotenzials sowie der ansonsten gefährdeten Effektivität der Regelung zwar an, auch Leiharbeit in ein Verbot miteinzubeziehen. Allerdings empfiehlt es sich ebenso, dabei eine Ausnahme, wie sie in § 6a Abs. 3 GSA Fleisch a.F. vorgesehen war, bei entsprechend restriktiver Ausgestaltung in Betracht zu ziehen.

## 5. Zwischenfazit

Im Ergebnis ist ein Direktanstellungsgebot aus verfassungsrechtlicher Perspektive sowohl geeignet, erforderlich als auch angemessen. Die Erfahrungen in der Fleischwirtschaft (vgl. ausführlich unter B. I. 4) zeigen, dass die Unternehmensinhaber durch ein solches Verbot nicht nur dazu verpflichtet werden, die Arbeits- und Betriebsorganisation so auszugestalten, dass sie in Einklang mit insbesondere arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften steht, es sind nach Einführung des Instruments auch messbare positive Veränderungen eingetreten. Angesichts der Bedeutung der betroffenen Schutzgüter Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG), aber auch des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 S. 1 GG) war das gesetzgeberische Handeln nicht nur zulässig, sondern auch geboten. Die positive Entwicklung dürfte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass die Inhaber für etwaige Verstöße unmittelbar rechtlich verantwortlich gemacht werden können. Durch die klaren Verantwortlichkeiten werden effektive Kontrollen der zuständigen Behörden ermöglicht. Auch für die einzelnen Arbeitnehmer verbessert sich die individuelle Durchsetzbarkeit ihrer Rechte.

Außerdem ermöglicht ein Direktanstellungsgebot den Aufbau effektiver Mitbestimmungsstrukturen. Denn durch die Direktanstellung sind alle Beschäf-

---

<sup>864</sup> Sommer/Karb/Bröker et al., Die Evaluation nach § 8 GSA Fleisch, 157 ff.

tigten im Betrieb aktiv und passiv zum Betriebsrat wahlberechtigt. Zudem wird den Gewerkschaften durch die betriebliche Integration die Ansprache der Beschäftigten ermöglicht. Sie können die Beschäftigten so über ihre Arbeitnehmerrechte und über ihr Recht, Betriebsräte zu gründen, aufklären. Dies ist besonders wichtig in Branchen, in denen ein hoher Anteil migrantischer Beschäftigter besteht. Hinzu kommt, dass ein effektiver Arbeitsschutz nur durch betriebsverfassungsrechtliche Strukturen flächendeckend sichergestellt werden kann, da staatliche Überwachungsbehörden hierzu selbst bei bester Ausstattung nicht in der Lage sind. Betriebliche Mitbestimmungsstrukturen ebnen den Weg zum Aufbau von tarifvertraglichen Strukturen, die wesentlich dazu beitragen, dass sich Arbeits- und Gesundheitsbedingungen verbessern. Auf diesem Weg wird also gleichzeitig die Tarifaufonomie gestärkt.

### III. Unionsrechtliche Prüfung

Wie im vorstehenden Teil zum Verfassungsrecht soll auch bei der unionsrechtlichen Prüfung aufgrund der unterschiedlichen Eingriffsintensität sowie des unterschiedlichen Regulierungshintergrunds zunächst die mit einem Direktanstellungsgebot verbundene Möglichkeit der Einschränkung des Subunternehmerinsatzes in Form der Fremdvergabe von Kern Tätigkeiten des Betriebs untersucht werden, bevor auf die Einschränkungen für die Leiharbeit eingegangen wird.

#### 1. Einschränkung der Fremdvergabe

##### a) Rechtsprechung des EuGH zur Unterauftragsvergabe

Rechtsprechung zu Einschränkungen bei der Auftragsvergabe findet sich vorrangig im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe. Der Gerichtshof sieht dabei zwar das Verbot der Weitergabe von Aufträgen (aus vergaberichtlicher Sicht) als zulässig an, wenn der Auftragnehmer seine Fähigkeit, die Leistung zu erbringen, nicht nachweisen kann, da die Vergaberichtlinie die Überprüfbarkeit der Leistungsfähigkeit vorgibt (heute insb. Art. 58 Abs. 4 Richtlinie 2014/24/EU<sup>865</sup>).<sup>866</sup> Als problematisch erachtet er in diesen Fällen allerdings die Beschränkung der zulässigen Unterauftragsvergabe auf einen bestimmten Prozentsatz und begründet dies mit der in der Vergaberichtlinie grundsätzlich erlaubten Unterauftragsvergabe (heute Art. 63 Richtlinie

---

865 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. 2014 L 94, S. 65.

866 Vgl. etwa EuGH, 18.4.2004 – C-314/01, Slg. 2004, I-2549, Rn. 45 (*Siemens and ARGE Telekom*); EuGH, 14.7.2016 – C-406/14, ECLI:EU:C:2016:562, Rn. 34 (*Wrocław – Miasto na prawach powiatu*); EuGH, 27.11.2019 – C-402/18, ECLI:EU:C:2019:1023, Rn. 37 (*Tedeschi und Consorzio Stabile Istant Service*).

2014/24/EU).<sup>867</sup> Der EuGH stellt dabei u. a. darauf ab, dass durch das öffentliche Auftragswesen ein möglichst umfassender Wettbewerb gefördert werden solle.<sup>868</sup> In der Rs. *Tedeschi und Consorzio Stabile Istant Service* hat die italienische Regierung zur Rechtfertigung der Maßnahme auf die Kriminalitätsbekämpfung abgestellt. Der Gerichtshof sah dieses Ziel jedoch als mit mildereren Mitteln erreichbar an.<sup>869</sup> Aus dieser vergaberechtlichen Bewertung wird z.T. geschlossen, dass der Gerichtshof Beschränkungen beim Abschluss von Werk- und Dienstverträgen mit Subunternehmern „zurückhaltend“ gegenüberstehe.<sup>870</sup> Der Erkenntniswert dieser Entscheidungen für die Studienfrage ist jedoch gering. So behandelt etwa die Rs. *Holst Italia* lediglich die Frage, ob die im Vergabeverfahren nachzuweisende Leistungsfähigkeit eines Unternehmens auch durch den Nachweis einer möglichen Leistungserbringung durch die Beauftragung von Subunternehmen möglich ist.<sup>871</sup> Die Problematik unterscheidet sich grundlegend von der vorliegenden. Denn das angedachte Direktanstellungsgebot zielt auf den Schutz der Beschäftigten und nicht primär auf die Leistungsfähigkeit des Dienstleistungserbringers ab. Zwar können die Beschäftigungsbedingungen als Reflex positive Auswirkungen auf die Qualität der Leistung haben (vgl. dazu die Ausführungen zur Postdienste-RL unter D. III. 1. d)), dies ist allerdings lediglich eine (ggf. mitbezweckte) Folge, nicht aber das primäre Ziel des Vorhabens.<sup>872</sup>

## b) Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit bzw. sekundärrechtliche Gewährleistung

### (1) Grundlagen

Ein Direktanstellungsgebot wird zwar unterschiedslos auf ausländische und inländische Leistungserbringer angewandt und ist damit nichtdiskriminierend (auch nicht mittelbar) – es beschränkt allerdings unzweifelhaft die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV<sup>873</sup>. *Thüsing* sieht v.a. im Kooperationsverbot einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit, ohne dies dann allerdings weiter auszuführen.<sup>874</sup> Tatsächlich wird man einen Eingriff dahingehend annehmen können, dass auch die Dienstleistungen aus-

867 EuGH, 14.7.2016 – C-406/14, ECLI:EU:C:2016:562, Rn. 35 (*Wrocław – Miasto na prawach powiatu*); EuGH, 27.11.2019 – C-402/18, ECLI:EU:C:2019:1023, Rn. 38 (*Tedeschi und Consorzio Stabile Istant Service*).

868 EuGH, 27.11.2019 – C-402/18, ECLI:EU:C:2019:1023, Rn. 39 (*Tedeschi und Consorzio Stabile Istant Service*).

869 EuGH, 27.11.2019 – C-402/18, ECLI:EU:C:2019:1023, Rn 45 ff. (*Tedeschi und Consorzio Stabile Istant Service*).

870 *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 774.

871 EuGH, 2.12.1999 – C-176/98, Slg. 1999, I-8607, Rn. 26 ff. (*Holst Italia*).

872 Das nationale Vergaberecht schränkt die Unterauftragsvergabe nur für kritische Aufgaben und Arbeiten ein (§ 47 Abs. 5 VgV).

873 So auch für den Fall des Werkvertragsverbots in der Fleischwirtschaft *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 774; *Deinert*, Kurzgutachten Fleischwirtschaft, 16.

874 BeckOK-ArbR-*Thüsing*, § 1 GSA Fleisch Rn. 8.

ländischer Dienstleistungserbringer nicht in Anspruch genommen werden können. Denn beschränkende Maßnahmen liegen bereits dann vor, „wenn sie die Ausübung einer durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheit [...] behindern oder weniger attraktiv machen können“<sup>875</sup>. Erwogen wird, ob auch in die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV eingegriffen wird. Es liegt aber nahe, im Direktanstellungsgebot wie auch im Kooperationsverbot eine bloße Ausübungsregel zu sehen und einen Eingriff damit zu verneinen.<sup>876</sup> Zum Teil wird in Bezug auf § 6a GSA Fleisch mit Verweis auf die Rs. *Bosman*<sup>877</sup> auch eine Beeinträchtigung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) erwogen.<sup>878</sup> Letzteres überzeugt nicht, da der Marktzugang<sup>879</sup> der Arbeitnehmer nicht eingeschränkt, sondern lediglich die Form der Leistungserbringung der Unternehmen geregelt wird. Dies unterscheidet die hier zu untersuchende Maßnahme von Transferregelungen im Fußballgeschäft wie in der Rs. *Bosman*<sup>880</sup> von Einschränkungen bei Abfindungen wie in der Rs. *Graf*<sup>881</sup> oder einer Anforderung hinsichtlich der Ausbildung<sup>882</sup>. Folgerichtig hat der EuGH ein Fremdbesitzverbot für Apotheken lediglich an der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit geprüft.<sup>883</sup> Anders als im vorgenannten Fall, wird die Ausübung der Tätigkeit bei der vorliegenden Fragestellung allerdings nicht bestimmten Wirtschaftsteilnehmern vorbehalten, die zuvor festgelegten Anforderungen entsprechen müssen, deren Einhaltung Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis ist.<sup>884</sup> Letztlich müssen die Fragen aber nicht endgültig entschieden werden, weil der Umfang des Beschränkungsverbots bei der Dienstleistungsfreiheit ohnehin größer als bei der Niederlassungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist.<sup>885</sup> Daher soll – auch zur Vereinfachung der Darstellung – der Fokus der nachfolgenden Betrachtung auf der Dienstleistungsfreiheit liegen.

---

875 EuGH, 30.11.1995 – C-55/94, Slg. 1995, I-4165, LS 3 (*Gebhard*).

876 Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Vereinbarkeit § 6a GSA Fleisch mit dem Unionsrecht, 15 f.

877 EuGH, 15.12.1995 – C-415/93, Slg. 1995, I-4921, Rn. 96 (*Bosman*).

878 BeckOK-ArbR-*Thüsing*, § 1 GSA Fleisch Rn. 7; *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 373, 390 f.; Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Vereinbarkeit § 6a GSA Fleisch mit dem Unionsrecht, 13.

879 Für dieses Kriterium zur Einschränkung des Beschränkungsverbots GHN AEUV-*Forsthoff/Eisendle*, Art. 45 AEUV Rn. 213 ff.

880 EuGH, 15.12.1995 – C-415/93, Slg. 1995, I-4921 (*Bosman*).

881 EuGH, 27.1.2000 – C-190/98, Slg. 2000, I-493 (*Graf*).

882 Etwa in der Rs. EuGH, 9.9.2003 – C-285/01, Slg. 2003, I-8246, Rn. 96 (*Burbaud*).

883 EuGH, 19.5.2009 – C-531/06, Slg. 2009, I-4103 (*Kommission/Italien*).

884 EuGH, 19.5.2009 – C-531/06, Slg. 2009, I-4103, Rn. 44 (*Kommission/Italien*).

885 GHN AEUV-*Forsthoff/Eisendle*, Art. 45 AEUV Rn. 182.

## (2) Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG und Entsenderichtlinie 96/71/EG

Die primärrechtliche Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit wird in der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG<sup>886</sup> (Dienstleistungs-RL) näher ausgestaltet. Die Bereichsausnahme des Art. 1 Abs. 6 Dienstleistungs-RL nimmt jedoch das Arbeitsrecht vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus.<sup>887</sup> Ausdrücklich versteht die Bestimmung den Begriff des Arbeitsrechts weit und erfasst nicht nur Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im engeren Sinn, sondern auch „die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern“. So hat der EuGH ausdrücklich Bestimmungen, die der Durchsetzung von materiellem Arbeitsrecht dienen, als von Art. 1 Abs. 6 Dienstleistungs-RL erfasst angesehen.<sup>888</sup> Selbst Vorschriften, die nur der Gewährleistung der Wirksamkeit von Sanktionen im Fall seiner Nichtbeachtung dienen, tragen nach Ansicht des Gerichtshofs zu einem hohen Niveau des Schutzes des im Allgemeininteresse liegenden Ziels der Einhaltung des Arbeitsrechts bei und sind damit von der Ausnahme erfasst.<sup>889</sup> Diese Lesart findet ihre Bestätigung in der Entstehungsgeschichte wie auch in der Systematik der Richtlinie. ErwG 14 der Dienstleistungs-RL betont, dass Arbeits- und Sozialbedingungen einschließlich des Arbeitsschutzes durch die Richtlinie unberührt bleiben sollen (vgl. flankierend ErwG 13 und 15 der Dienstleistungs-RL). Ferner verlangt ErwG 7 der Dienstleistungs-RL ausdrücklich ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen, und dem Erfordernis, ein hohes Niveau des Schutzes von im Allgemeininteresse liegenden Zielen, insbesondere der Einhaltung des Arbeitsrechts, sicherzustellen.<sup>890</sup> In ErwG 86 f. der Dienstleistungs-RL wird außerdem die Einhaltung der entsenderechtlichen Vorgaben betont. Dieses weite Verständnis der Herausnahme von Arbeits- und Sozialrecht findet seinen Ursprung in dem vehementen Konflikt um den Erlass der Richtlinie („Bolkestein-Richtlinie“), wo es zentral um den Erhalt des arbeits- und sozialrechtlichen Schutzniveaus ging, was im Ergebnis zu einer Streichung des Herkunftslandprinzips geführt hat.<sup>891</sup>

Jedenfalls das Direktanstellungsgebot aus § 6a Abs. 2 GSA Fleisch ist folgerichtig von der Bereichsausnahme erfasst, auch wenn es zwar nicht im engeren

886 Richtlinie 2006/123/EG v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. 2006 L 376, S. 36 ff.

887 A.A., allerdings ohne diesen Artikel zu erörtern: *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 387; *Greiner*, Direktanstellungsgebot, 31 f.; *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 775.

888 EuGH, 12.9.2019 – C-64/18 u. a., curia, Rn. 28 (*Maksimovic*); vgl. außerdem EuGH, 8.12.2020 – C-620/18, curia, Rn. 119 (*Ungarn/Parlament und Rat*).

889 EuGH, 13.11.2018 – C-33/17, curia, Rn. 34 (*Čepelnik*).

890 Vgl. auch EuGH, 13.11.2018 – C-33/17, curia, Rn. 33 (*Čepelnik*).

891 Dies betonend FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 150.

Sinn den Arbeitsvertrag selbst regelt, sehr wohl aber die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den Kernbereichen der Fleischwirtschaft vorbestimmt. Aber auch hinsichtlich der Vorgaben des § 6a Abs. 1 GSA Fleisch, der die Betriebsführung als alleiniger Inhaber und das Kooperationsverbot beinhaltet, kann angesichts der Rechtsprechung des EuGH nichts anderes gelten. Denn diese Vorgabe ist bloßer Reflex des Direktanstellungsgebots aus § 6a Abs. 2 GSA Fleisch und dient daher entsprechend der Rs. *Čepelnik* der Gewährleistung der Wirksamkeit desselben.<sup>892</sup> Der Regelungskomplex des § 6a GSA Fleisch ist daher insgesamt als arbeitsrechtliche Regelung zu betrachten und damit dem Anwendungsbereich der Dienstleistungs-RL entzogen.

In Bezug auf die Paketzustellung entfaltet die Dienstleistungs-RL noch aus einem anderen Grund keine Relevanz: Art. 17 Nr. 1 lit. a Dienstleistungs-RL nimmt Dienstleistungen des Postsektors i.S.d. Postdienste-RL von Art. 16 Dienstleistungs-RL, der die Vorgaben zur Dienstleistungsfreiheit enthält, aus.<sup>893</sup> Es handelt sich auch insofern um eine Bereichsausnahme. Gemäß ErwG 84 der Richtlinie gilt dies sowohl für Universaldiensterbringer als auch für „sonstige Postdienste“. Allerdings ergibt sich aus Wortlaut und systematischer Stellung, dass sich diese Ausnahme auf Art. 16 der Dienstleistungs-RL beschränkt. Untermauert wird dies durch ErwG 17, nach dem zwar bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ganz dem Anwendungsbereich der Richtlinie entzogen sind, ausdrücklich aber nicht pauschal „Postdienste“. Sehr wohl anzuwenden wären (handelte es sich nicht um eine arbeitsrechtliche Regelung i.S.d. Art. 1 Abs. 6 Dienstleistungs-RL) damit grundsätzlich Kapitel III Abschnitt 1 der Dienstleistungs-RL, der Genehmigungsregelungen betrifft, wobei insofern die Vorgaben zur Lizenzierung in der Postdienste-RL als *lex specialis* zu werten sein dürften. Da es sich bei der zu prüfenden Maßnahme allerdings um keine Genehmigungsregelung, sondern eine Einschränkung der Fremdvergabe von Tätigkeiten handelt, kann dies dahingestellt bleiben. Sachlich näher sind die Vorgaben des Abschnitts 2 des Kapitels III sowie des Kapitels V der Dienstleistungs-RL, deren Verletzung z.T. ohne Rechtfertigungsmöglichkeit verboten ist. Art. 14 Dienstleistungs-RL benennt dabei unzulässige Anforderungen und Art. 15 Dienstleistungs-RL zu prüfende Anforderungen. Nach Art. 14 Nr. 2 Dienstleistungs-RL dürfte demnach keine Niederlassung im Inland für die Dienstleistungserbringung verlangt oder nach Art. 14 Nr. 3 Dienstleistungs-RL die Wahlfreiheit zwischen Hauptniederlassung und Niederlassung in Form einer Zweitniederlassung, Agentur, einer Zweigstelle oder einer Tochtergesellschaft eingeschränkt werden. Weder verlangt ein Direktan-

892 EuGH, 13.11.2018 – C-33/17, curia, Rn. 34 (*Čepelnik*).

893 A.A. Greiner, Direktanstellungsgebot, 31 f.; nicht zwischen den Branchen differenzierend Rieble/Pingel/Vetter, ZFA 2024, 372, 387.

stellungsgebot eine inländische Niederlassung noch wird die Wahlfreiheit zwischen Haupt- und Nebenniederlassung beschränkt. Es geht hierbei nur darum, dass die im Kerngeschäft tätigen Arbeitnehmer beim Inhaber des Betriebs beschäftigt sind, nicht aber die Wahlfreiheit hinsichtlich der Niederlassungsform eingeschränkt wird. Insofern besteht auch kein Verbot, im selben Hoheitsgebiet mehrere Niederlassungen zu unterhalten (Art. 15 Abs. 2 lit. e Dienstleistungs-RL), und auch keine Verpflichtung, zusammen mit der eigenen Dienstleistung bestimmte andere Dienstleistungen zu erbringen (Art. 15 Abs. 2 lit. h Dienstleistungs-RL). Ferner darf die Leistungserbringung nicht von einem zu prüfenden Bedarf (Art. 14 Nr. 5 Dienstleistungs-RL), einem Registereintrag (Art. 14 Nr. 8 Dienstleistungs-RL) oder der Stellung einer finanziellen Sicherheit (Art. 14 Nr. 7 Dienstleistungs-RL) abhängig gemacht werden. Genauso wenig darf die Beteiligung an anderen Genehmigungsverfahren zur Anforderung erhoben werden (Art. 14 Nr. 6 Dienstleistungs-RL). Keines der genannten Verbote ist damit einschlägig. Ausnahme ist in Bezug auf die Paketdienstleistungen die neue Eintragungspflicht in ein Anbieterverzeichnis gemäß § 4 PostG, die man als Registereintrag i.S.d. Art. 14 Nr. 8 Dienstleistungs-RL betrachten können wird. Diese ist aber durch eine sektorspezifische Spezialregelung gedeckt (dazu unten D. III. 1. d)).

Art. 19 Dienstleistungs-RL bestimmt darüber hinaus, dass die Inanspruchnahme einer Dienstleistung eines Dienstleisters, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, nicht beschränkt werden darf. Entsprechend der dort genannten Regelbeispiele sind damit insbesondere das Abhängigmachen von der Einholung einer Genehmigung oder von der Abgabe einer Erklärung gegenüber einer Behörde des Erbringungsstaats gemeint, sowie die diskriminierende Unterscheidung nach der Niederlassung des Dienstleistungserbringers oder dem Ort der Dienstleistung für das Erlangen einer finanziellen Unterstützung.<sup>894</sup> Hierum geht es aber beim Subunternehmereinsatz nicht. Schließlich dürfen die Mitgliedstaaten nach Art. 25 Dienstleistungs-RL die Dienstleistungserbringer keinen Anforderungen unterwerfen, ausschließlich eine bestimmte Tätigkeit auszuüben, oder die gemeinschaftliche oder partnerschaftliche Ausübung unterschiedlicher Tätigkeiten beschränken. Vorliegend werden die fleischverarbeitenden bzw. Paketdienstleistungsunternehmen keineswegs dazu angehalten, nur eine Tätigkeit auszuüben, und auch die gemeinschaftliche Ausübung unterschiedlicher Tätigkeiten ist nicht untersagt. Das Kooperationsverbot des § 6a Abs. 1 S. 2 GSA Fleisch bezieht sich lediglich auf einen Betrieb oder eine übergreifende Organisation, „in dem oder in der geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird“. Lediglich in diesem Kernbereich der Fleischverarbeitung bzw. ggf. entsprechend im Be-

894 Dazu etwa Dauses/Ludwigs-Ludwigs, E. I. Grundregeln, Rn. 266.

reich der Paketzustellung ist die alleinige Inhaberschaft vorgegeben. Unternehmer sind damit frei, außerhalb dieses Betriebs andere Tätigkeiten auszuüben und dies auch in Kooperation mit anderen.

Im Ergebnis ist § 6a GSA Fleisch aufgrund der Bereichsausnahme für das Arbeitsrecht in Art. 1 Abs. 6 Dienstleistungs-RL nicht an der Dienstleistungs-RL zu messen. Für die Paketzustellung ergibt sich das zusätzlich noch aus der Bereichsausnahme für Postdienstleistungen in Art. 17 Dienstleistungs-RL für Art. 16 Dienstleistungs-RL und der mangelnden Einschlägigkeit der übrigen Richtlinienvorgaben.<sup>895</sup>

Die Entsenderichtlinie 96/71/EG<sup>896</sup> ist nicht betroffen,<sup>897</sup> da es sich – wie soeben in Bezug auf die Dienstleistungs-RL ausgeführt – beim Direktanstellungsgebot um keine Arbeitsbedingung im engeren Sinn des Art. 3 der Richtlinie handelt, sondern um eine Maßnahme, welche die Einhaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sowie wirksame Kontrollen sicherstellen soll.<sup>898</sup>

### (3) Primärrecht einschließlich Grundrechtecharta

Soweit die Richtlinien keine einschlägige spezialgesetzliche Gewährleistung enthalten, sind mitgliedstaatliche Maßnahmen aber noch an den primärrechtlichen grundfreiheitlichen Gewährleistungen zu prüfen.<sup>899</sup> Denn trotz der sekundärrechtlichen Regulierung müssen die Mitgliedstaaten – so der EuGH – „bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Gemeinschaftsrecht und insbesondere die Bestimmungen des Vertrags über die Verkehrsfreiheiten [...] beachten“.<sup>900</sup>

Da Unternehmen und Selbstständige aus anderen EU-Mitgliedstaaten sowohl als Anbieter als auch als Auftragnehmer infrage kommen, liegt ein unionaler Bezug der zu untersuchenden Regelung auf der Hand. In seiner Rechtsprechung zum Vergaberecht hat der EuGH hinsichtlich einer Einschränkung der Möglichkeit der Unterauftragsvergabe bereits ausdrücklich festgestellt, dass sie

---

895 A.A. Greiner, Direktanstellungsgebot, 31; nicht zwischen Branchen differenzierend Rieble/Pingel/Vetter, ZFA 2024, 372, 387; für die Fleischwirtschaft Bayreuther, NZA 2020, 773, 774.

896 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. 1996, L18/1 i.d.R.d. Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. 2018, L173/16.

897 A.A. Rieble/Pingel/Vetter, ZFA 2024, 372, 386.

898 EuGH, 3.12.2014 – C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, Rn. 46 (*De Clercq u. a.*); mit diesem Ergebnis zu § 6a GSA Fleisch auch Deutscher Bundestag, Unterabteilung Fachbereich Europa, Vereinbarkeit § 6a GSA Fleisch mit dem Unionsrecht, 7 f.

899 Vgl. etwa EuGH, 27.2.2020 – C-384/18, ECLI:EU:C:2020:124, Rn. 60 ff. (*Kommission/Belgien*).

900 EuGH, 19.5.2009 – C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Rn. 18 (*Doc Morris*).

eine Beschränkung der beiden genannten Grundfreiheiten darstelle, da sie geeignet sei, „die Teilnahme von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmern am Verfahren zur Vergabe oder an der Ausführung eines öffentlichen Auftrags“ zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, „da sie diese Wirtschaftsteilnehmer daran hindert, die vom Auftraggeber als ‚Hauptleistung‘ eingestuften Arbeiten zur Gänze oder zum Teil an Unterauftragnehmer zu vergeben oder für diesen Teil der Arbeiten ihre Dienstleistungen als Unterauftragnehmer anzubieten“.<sup>901</sup> Freilich betrifft die vorliegende Studie nicht das Vergaberecht – dieses spielt in der Fleischwirtschaft keine und hinsichtlich Postdienstleistungen allenfalls im Bereich der Universaldienste eine Rolle. Die bereits angesprochene Rs. *Borta* zeigt dabei aber die Schnittpunkte vergaberechtlicher Einschränkungen zu den Grundfreiheiten auf. Die vorliegende Frage unterscheidet sich von der dargestellten Problematik allerdings in wesentlichen Punkten. Zwar möchten auch die Dienstleistungs-RL und die Postdienste-RL den Wettbewerb fördern. Anders als bspw. in der Rs. *Borta*, wo der EuGH die fehlende Rechtfertigung auch darin sah, dass das Verbot unabhängig vom betroffenen Wirtschaftsbereich greift,<sup>902</sup> stellt ein Direktanstellungsgebot eine zielgenaue Maßnahme dar. Abseits der Lizenzerteilung für Universaldienste bei Postdienstleistungen besteht dabei kein vergleichbares Risiko der Wettbewerbsstörung durch staatlichen Eingriff wie im Vergaberecht.

Die Prüfung hat also an den Grundfreiheiten zu erfolgen. Auf den Eingriff insbesondere in die Dienstleistungsfreiheit wurde bereits eingegangen. Für die Rechtfertigung solcher Maßnahmen müssen nach der Rechtsprechung des EuGH vier Voraussetzungen erfüllt sein:

„Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist“.<sup>903</sup>

Unionsrechtlich besonders hervorzuheben ist, dass es sich dabei um eine kohärente Regelung handeln muss, die überdies systematisch umgesetzt wird.<sup>904</sup>

901 EuGH, 5.4.2017 – C-298/15, ECLI:EU:C:2017:266, Rn. 49 („*Borta*“ UAB).

902 EuGH, 5.4.2017 – C-298/15, ECLI:EU:C:2017:266, Rn. 55 („*Borta*“ UAB).

903 EuGH, 30.11.1995 – C-55/94, Slg. 1995, I-4165, Rn. 37 (*Gebhard*).

904 Hierauf weist auch *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 775 m.w.N. auf die entsprechende Rechtsprechung des EuGH hin.

Auf die nichtdiskriminierende Gestaltung wurde bereits hingewiesen. Klar ist zwar, dass rein wirtschaftliche Ziele, wie etwa der Schutz bestehender Unternehmen,<sup>905</sup> nicht als Rechtfertigung dienen können. Sehr wohl ist aber der Schutz der Beschäftigten hierunter zu fassen. Dessen Legitimität wurde durch den EuGH vielfach anerkannt.<sup>906</sup> Zu den Gründen des Allgemeininteresses macht der EuGH in der Rs. *Maksimovic* deutlich:

„Der soziale Schutz der Arbeitnehmer sowie die Bekämpfung von Betrug, insbesondere Sozialbetrug, und die Verhinderung von Missbräuchen sind Ziele, die zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gehören, mit denen eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs gerechtfertigt werden kann.“<sup>907</sup>

Die in der verfassungsrechtlichen Prüfung dargelegten Ziele (s. D. II. 2. b) (2)) tragen folgerichtig auch als zwingende Gründe des Allgemeininteresses i.S.d. Unionsrechts. Wie oben ausführlich dargelegt, kann auch nicht in Zweifel gezogen werden, dass dies der tatsächlich mit dem Gesetz verfolgte Zweck ist. Zudem hat der EuGH in der Rs. *Finalarte* anerkannt, dass strukturelle faktische Kontrolldefizite Beschränkungen rechtfertigen können.<sup>908</sup> Zwar kann ein genereller Betrugsverdacht eine beschränkende Maßnahme nicht rechtfertigen.<sup>909</sup> Dass aber aus vielfachen Gründen ein erhebliches strukturelles Kontrolldefizit besteht, wurde bereits ausführlich dargelegt. Erwähnt seien nur der hohe Fremdpersonaleinsatz, unklare Verantwortlichkeiten und teilweise sogar Unklarheiten hinsichtlich der Arbeitgebereigenschaft, darauf basierend arbeitsschutzrechtliche und arbeitsrechtliche Verstöße, besondere Abhängigkeiten, Sprachbarrieren etc. Nur eine Erhöhung der Kontrolldichte reicht daher genauso wenig aus wie eine verschärfte Strafandrohung.

Zu beachten ist ferner, dass nach der Rechtsprechung des EuGH auch die Grundrechte als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in Grundfreiheiten herangezogen werden können.<sup>910</sup> Dogmatisch mag man die sich hieraus ergebene Rangordnung zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten zwar kritisieren und die Debatte hierzu ist noch keineswegs zu einem Ende gekommen,<sup>911</sup> hie-

905 Vgl. etwa EuGH, 24.3.2011 – C-400/08, Slg. 2011, I-1915, Rn. 90 ff. (*Kommission/Spanien*).

906 EuGH, 4.12.2014 – C-413/13 – NZA 2015, 55 (*FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*).

907 EuGH, 12.9.2019 – C-64/18 u. a., curia, Rn. 37 (*Maksimovic*); ebenso bereits EuGH, 13.11.2018 – C-33/17, curia, Rn. 44 m.w.N. (*Čepelnik*).

908 EuGH, 25.10.2001 – C-49/98 u. a., Slg. 2001, I-7884, Rn. 61 (*Finalarte u. a.*); ähnlich EuGH, 19.12.2012 – C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, Rn. 48 (*Kommission/Belgien*), wo es allerdings um unterschiedliche Anforderungen für in- und ausländische Unternehmen gegangen ist, die hier nicht vorliegen.

909 EuGH, 19.12.2012 – C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, Rn. 53 (*Kommission/Belgien*).

910 Vgl. nur EuGH, 11.12.2007 – C-438/05, Rn. 45 (*Viking*); EuGH 18.12.2007 – C-341/05, Rn. 103 (*Laval un Partneri*).

911 Für einen stärkeren Grundrechtsschutz etwa der EGMR, 10.6.2021 – Nr. 45487/17, NZA 2022, 1206; vgl. zur Debatte m.w.N. *Walser*, EuZA 2022, 338, 347 ff.

rauf kommt es aber vorliegend nicht an. Relevante Grundrechte sind neben dem Titel IV der Grundrechtecharta, der die für das Arbeitsleben besonders wichtigen Grundrechte zur Solidarität enthält, insbesondere im Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit (Art. 3 Abs. 1 GRCh), dem Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 1 GRCh), der Menschenwürde (Art. 1 GRCh), dem Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 Abs. 1 und 2 GRCh) und auch der Berufsfreiheit der Beschäftigten (Art. 15 Abs. 1 GRCh) zu sehen. Umgekehrt haben die Mitgliedstaaten in den Bereichen, in denen die Durchführung von Unionsrecht betroffen ist, also auch dort, wo die Grundfreiheiten zum Tragen kommen, die in der Grundrechtecharta der Europäischen Union (GRCh) gewährleisteten Grundrechte (Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh) auch in ihrer Eingriffsdimension zu beachten. Zu nennen ist dabei insbesondere die Unternehmerfreiheit (Art. 16 GRCh). Auffallend ist, dass in der Literatur der Blick in der Diskussion um die Unionsrechtskonformität eines Direktanstellungsgebots bisweilen auf wirtschaftliche Freiheiten der Arbeitgeber (insbesondere Art. 15 und 16 GRCh) verengt wird.<sup>912</sup> Ignoriert werden die divergierenden Grundrechtspositionen der durch die Maßnahmen zu schützenden Arbeitnehmer. Diese Grundrechtspositionen sind jedoch in einen „wertenden Ausgleich“<sup>913</sup> zu bringen, was im Wesentlichen der im Fall von deutschen Grundrechten herzustellenden praktischen Konkordanz entspricht.<sup>914</sup> Auch angesichts dessen sowie den Erwägungen der verfassungsrechtlichen Prüfung (II.) wären Eingriffe in Art. 15 und 16 GRCh auch unionsrechtlich aufgrund der damit verfolgten Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig (vgl. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh). Diese Überlegungen lassen sich auf die Grundrechtsprüfung in Hinblick auf die übrigen hier zu diskutierenden unionsrechtlichen Instrumente übertragen und brauchen daher in der vorliegenden Studie nicht weiter vertieft werden.

Eine vollständige Determinierung des deutschen Hoheitsakts in Form des § 6a GSA Fleisch durch das Unionsrecht, der zu einem Verdrängen der deutschen Grundrechte durch die Grundrechte der GRCh führen würde, ist dagegen im vorliegenden Fall fernliegend, da hierfür die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Charta aufgrund von Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>915</sup> nicht ausreicht.<sup>916</sup>

912 Rieble/Pingel/Netter, ZFA 2024, 372, 388, die einen Verstoß gegen die genannten Grundrechte annehmen.

913 Herresthal, ZEuP 2014, 238, 261, der auch die Unterschiede zu Grundrechtskonflikten auf nationaler Ebene herausarbeitet, m.w.N.

914 Vgl. zur Auflösung konfigrierender Grundrechtspositionen in der GRCh Willemsen/Sagan, NZA 2011, 258, 260; zu Debatte ferner von der Groeben/Schwarze/Hatje-Lembke, Art. 36 GRC Rn. 8.

915 Vgl. nur BVerfG, 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, BVerfGE 152, 152, 168 sogar in Bezug auf die DSGVO.

916 So auch Cremer/Deinert, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft, 2023; Ruppert, Das Werkvertragsverbot in der Fleischindustrie, 2025, S. 24 f.

Insofern stellt sich lediglich die Frage, ob die Maßnahme den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügt.<sup>917</sup> Auch hierzu kann im Wesentlichen auf die Prüfung zur Verfassungsmäßigkeit unter D. II. verwiesen werden, die nachfolgenden Ausführungen sind daher als Ergänzung zu verstehen. Entscheidend ist aber, dass eine Maßnahme nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist.<sup>918</sup> Klar ist jedenfalls, dass die Erbringung der Dienstleistung nicht insgesamt untersagt ist.<sup>919</sup> Aufgrund der Eingriffsintensität des Direktanstellungsgebots auf die Grundfreiheiten wird zu Recht davon ausgegangen, dass der EuGH hier die Rechtfertigungsschwelle hoch ansetzen wird und somit darzulegen ist, dass andere Maßnahmen der Verwaltungszusammenarbeit, etwa eine Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung, Haftung, Sanktionen und eine wirksame Kontrolle aufgrund außergewöhnlicher Umstände in dem betreffenden Sektor praktisch nicht hinreichend gewährleisten können.<sup>920</sup> Dass keine gleich geeigneten, weniger einschneidende Maßnahmen bestehen und dass diese in der Spezifität der Branchen fußen, wurde ebenfalls in der verfassungsrechtlichen Prüfung unter D. II. 2. b) (3) ausgeführt.

Schließlich stellen die Maßnahmen auch keinen Verstoß gegen das Kohärenzprinzip dar,<sup>921</sup> wonach Regelungen, die für sich genommen eine Beschränkung mit Blick auf ihre Zielsetzung rechtfertigen können, konsequent, das heißt in kohärenter und systematischer Weise, angewandt werden müssen<sup>922</sup>. Wie bereits mehrfach dargelegt, sind es bestimmte Bereiche der Wirtschaft, in denen der Drittpersonaleinsatz zu den beschriebenen Problemlagen führt. In diesen eng und transparent umschriebenen Bereichen gelten die Einschränkungen umfassend. Insofern unterscheiden sie sich etwa von der Rs. *Rüffert*, wo Arbeitnehmer ohne (nach Auffassung des EuGH) sachlichen Grund bei öffentlichen Aufträgen durch einen Mindestlohnsatz geschützt wurden, bei privaten Aufträgen aber nicht, obwohl sie in einem einheitlichen Arbeitsverhältnis standen.<sup>923</sup> Ebenso unterscheidet sich die Situation, wenn für die Erbringung von Planungsdienstleistungen von bestimmten Berufsgruppen die fachliche Eignung nachgewiesen werden muss und von anderen nicht<sup>924</sup> oder wenn die Kriterien für eine geografische Abgrenzung von Rauchfangkehrertätigkeiten

917 EuGH, 20.9.2007 – C-297/05, Slg. I 2007, 7469, Rn. 76 ff. m.w.N.

918 EuGH, 19.12.2012 – C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, Rn. 55 (*Kommission/Belgien*).

919 Vgl. FG Hamburg, 17.4.2024 – 4 K 91/21, juris Rn. 149.

920 Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Vereinbarkeit § 6a GSA Fleisch mit dem Unionsrecht, 10 f.

921 A.A. *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 387.

922 EuGH, 4.7.2019 – C-377/17, curia, Rn. 89 ff. (*Kommission/Deutschland*); EuGH, 23.12.2015 – C-293/14, curia, Rn. 65 ff. (*Hiebler*); für das Vergaberecht mit Bezug zum Arbeitsrecht etwa EuGH, 3.4.2008 – C-346/06, Slg. 2008, I-1989, Rn. 29 (*Rüffert*).

923 EuGH, 3.4.2008 – C-346/06, Slg. 2008, I-1989, Rn. 39 f. (*Rüffert*).

924 EuGH, 4.7.2019 – C-377/17, curia, Rn. 92 (*Kommission/Deutschland*).

zu unbestimmt sind<sup>925</sup>. Infrage stellen könnte man insofern allenfalls die Herausnahme des Handwerks aus dem Direktanstellungsgebot (§ 2 Abs. 2 GSA Fleisch), diese ist allerdings sachlich gerechtfertigt, wie in der Gesetzesbegründung ausführlich dargelegt ist.<sup>926</sup>

Im Ergebnis ist das Direktanstellungsgebot daher geeignet, den sozialen Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten und effektive Kontrollen zu ermöglichen. Es ist auch erforderlich und es stehen keine Mittel zur Verfügung, welche die gleiche Wirksamkeit entfalten, aber weniger einschneidend sind. Außerdem sind die Vorgaben nichtdiskriminierend.<sup>927</sup>

### c) Kartellrecht

Manche Stimmen in der Literatur sehen darüber hinaus einen möglichen Verstoß eines Direktanstellungsgebots gegen das unionsrechtliche Kartellverbot aus Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) i.V.m. Art. 101 AEUV.<sup>928</sup> Auch wenn sich Art. 101 AEUV seinem Wortlaut nach an die Unternehmen richtet, hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung<sup>929</sup> entschieden, dass auch die Mitgliedstaaten selbst durch das EU-Kartellrecht gebunden sind. Dies ergibt sich zwar im Vertrag von Lissabon aufgrund der Streichung der Art. 3 Abs. 1 lit. g und Art. 10 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) nicht mehr ausdrücklich aus dem Wortlaut des Vertrags. Abgeleitet wird die Verpflichtung aber aus der sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtung zur Vertragstreue und Loyalität, wie sie in Art. 4 Abs. 3 EUV kodifiziert ist.<sup>930</sup> In den Worten des EuGH setzen die wettbewerbsrechtlichen Vertragsvorgaben für einen unverfälschten Wettbewerb „das Vorhandensein eines wirksamen Wettbewerbs (workable competition) auf dem Markt voraus“.<sup>931</sup> Ziel des Vertrags sei ein „redlicher“ und „unverfälschter“ Wettbewerb.<sup>932</sup> Auf nationaler Ebene stellt sich die Problematik nicht, da hierzulande das Kartellrecht rein einfachgesetzlich geregelt ist.<sup>933</sup>

Die Mitgliedstaaten dürfen daher nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Maßnahmen treffen – auch nicht in Form von Gesetzen und Verordnungen –, welche die praktische Wirksamkeit der für Unternehmen geltenden

925 EuGH, 23.12.2015 – C-293/14, curia, Rn. 68 (*Hiebler*).

926 Vgl. BT-Drs. 19/21978, 35.

927 I.E. auch, aber mit teils anderer Begründung: *Ruppert*, Das Werkvertragsverbot in der Fleischindustrie, 348 ff.

928 So etwa *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 391 ff.

929 Vgl. etwa EuGH, 29.1.1985 – Rs. 231/83, Slg. 1985, 305, Rn. 10 (*Centre Leclerc*).

930 Vgl. etwa *Calliess/Ruffert-Weiß*, Art. 101 AEUV Rn. 14.

931 EuGH, 25.10.1977 – Rs. 26/76, Slg. 1977, 1875, Rn. 20 (*Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG*).

932 GHN AEUV-*Stockenhuber*, Art. 101 AEUV Rn. 116.

933 I.d.S. auch *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 392.

Wettbewerbsregeln aufheben könnten. Dies wäre dann der Fall, wenn die Maßnahme „Kartellabsprachen vorschreibt, erleichtert oder deren Auswirkungen verstärkt oder wenn er [der Staat, Anm. d. Verf.] der eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, daß er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt“.<sup>934</sup> Das Wettbewerbsrecht der Union möchte dagegen verhindern, dass es aufgrund von abgestimmten Verhaltensweisen zu einer Marktabschottung kommt – insofern muss das Unternehmenshandeln auf autonomen Entscheidungen und nicht auf Absprachen oder abgestimmten Verhaltensweisen beruhen.<sup>935</sup>

So sieht der EuGH bspw. Preisvorgaben kritisch. In der Rs. *Centre Leclerc* ging es um die Festsetzung von Mindestpreisen für den Einzelhandelsverkauf von Treibstoffen, die der Gerichtshof zwar für vereinbar mit dem europäischen Kartellrecht erachtete. Er erklärte allerdings Regelungen, die ausschließlich am Selbstkostenpreis einer inländischen Raffinerie ansetzen, für unzulässig, da sie einen günstigeren Selbstkostenpreis im Ausland nicht berücksichtigten.<sup>936</sup> In der Rs. *Ahmed Saeed Flugreisen* erachtete der EuGH bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen über Fluglinientarife auch für nur inländische Verbindungen für unzulässig, wenn es einem Unternehmen dadurch ermöglicht wird, seine marktbeherrschende Stellung auszunutzen, indem es anderen Unternehmen überhöhte oder übermäßig niedrige Tarife aufzwingt.<sup>937</sup>

Eine entsprechende Wirkung geht von einem Direktanstellungsgebot aber nicht aus und ein redlicher und unverfälschter Wettbewerb wird durch ein solches nicht infrage gestellt. Zwar wird man den Anwendungsbereich des Unionsrechts als eröffnet ansehen müssen, auch wenn sich das Direktanstellungsgebot auf die Dienstleistungserbringung in Deutschland und damit auf den deutschen Markt beschränkt. Allerdings wirkt sich die Maßnahme auf den Binnenmarkt aus,<sup>938</sup> indem die Tätigkeit auch potenzieller ausländischer Subunternehmen im betroffenen Bereich nicht mehr möglich ist.

*Rieble/Pingel/Vetter* gehen in der Folge von einer gemäß Art. 101 Abs. 1 lit. c Alt. 1 AEUV verbotenen Marktaufteilung aus.<sup>939</sup> Jedenfalls auf der horizontalen Ebene ist eine solche allerdings weder bei den Unternehmen der Fleisch-

---

934 Exemplarisch EuGH, 21.9.1999 – C-67/96, Slg. 1999, I-5863, Rn. 65 (*Albany International BV*).

935 Bereits EuGH, 16.12.1975 – Rs. 40-48, 50, 54-56, 111, 113 und 114-73, Slg. 1975, 1663, Rn. 292/293.

936 EuGH, 29.1.1985 – Rs. 231/83, Slg. 1985, 305, Rn. 18, 28 f. (*Centre Leclerc*).

937 EuGH, 11.4.1989 – Rs. 66/86, Rn. 42 f. (*Ahmed Saeed Flugreisen*).

938 Dazu bereits im Ausgangspunkt EuGH, 13.7.1966 – Rs. 56 und 58/64, Slg. 1966, 322, S. 388 ff. (*Consten und Grundig*).

939 *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 394.

wirtschaft noch bei den Paketdienstleistern ersichtlich. Es handelt sich um ein bloßes gesetzliches Verhaltensverbot, das nicht unter die durch den EuGH zu Art. 101 Abs. 1 AEUV entwickelten Fallgruppen gefasst werden kann. Der Wettbewerb wird insofern nicht beschränkt, sondern nur die Auflage erteilt, bei der Leistungserbringung eigene Arbeitnehmer einzusetzen. Folgerichtig kommt auch die Monopolkommission für den KEP-Markt zu dem Schluss, dass dort ein funktionierender Wettbewerb stattfindet.<sup>940</sup> Für die Fleischwirtschaft steht im Sommer 2025 ein Sondergutachten der Monopolkommission an,<sup>941</sup> eine Marktaufteilung ist aber jedenfalls aktuell nicht offensichtlich, da noch ausreichend Wettbewerber auf dem Markt tätig sind. Fraglich ist also allenfalls, ob in der Maßnahme eine vertikale Marktaufteilung zu sehen ist, die grundsätzlich ebenfalls von Art. 101 AEUV erfasst wäre<sup>942</sup>. Allerdings liegt auch dies nicht nahe, da es nicht um die Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Marktteilnehmer geht, sondern um eine Verhaltensanordnung, die für alle gleichermaßen gilt und innerhalb derer der Wettbewerb unbeschränkt gewährleistet ist.

Insofern ist zu beachten, dass das EU-Recht darauf ausgerichtet ist, den Wettbewerb auf „Grundlage der Leistungen der Unternehmen“ zu schützen.<sup>943</sup> Die Missachtung arbeitsrechtlicher und arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen sowie der Sozialbedingungen der Arbeitnehmer und ein hierauf gerichteter Wettbewerb ist damit gerade nicht gemeint, wie sich schon aus der sozialen Konditionierung aufgrund von Art. 3 Abs. 3 EUV ergibt. Auch in der Rechtsprechung des EuGH bildet sich dies ab. So hat der Gerichtshof bereits in der Rs. *Albany* anerkannt, dass wettbewerbsrechtliche Überlegungen zurücktreten müssen, wenn die sozialpolitischen Ziele der Verträge ohne entsprechende Maßnahme ernsthaft gefährdet werden.<sup>944</sup> Auch in der Rs. *Kunsten Informatie en Media* akzeptiert der Gerichtshof Sozialpartnerabsprachen dort, wo ein entsprechendes soziales Schutzbedürfnis besteht.<sup>945</sup> Und auch im dem Wettbewerbsrecht artverwandten EU-Vergaberecht sind soziale Kriterien als Maßstab im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe von Richtlinie 2014/24/EU anerkannt.<sup>946</sup>

940 Monopolkommission, 12. Sektorgutachten, BT-Drs. 20/1622, 2021, 128.

941 Vgl. die Meldung von Fleischwirtschaft, 27.1.2025.

942 Vgl. GHN AEUV-*Stockenhuber*, Art. 101 AEUV Rn. 191.

943 EuGH, 15.3.2007 – C-95/04 P, Slg. 2007 I-2331, 66 (*British Airways*); dazu auch GHN AEUV-*Stockenhuber*, Art. 101 AEUV Rn. 116.

944 EuGH, 21.9.1999 – C-67/96, Slg. 1999, I-5863, Rn. 59 (*Albany International BV*).

945 EuGH, 4.12.2014 – C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2215, Rn. 28 (*FNV Kunsten Informatie en Media*); dazu etwa *Asshoff/Walser*, NZA 2021, 1526, 1531.

946 Dazu etwa *Latzel*, NZBau 2014, 673, 674 ff.

Im Ergebnis verwundert es daher nicht, dass die EU-Kommission in Bezug auf das Direktanstellungsgebot aus § 6a GSA Fleisch – soweit bekannt – keine Maßnahmen i.S.d. Art. 116 und 117 AEUV ergriffen hat.

#### **d) Besonderheit der KEP-Branche: Sekundärrechtliche Regulierung des Postdienste-Marktes**

Der Postmarkt, zu dem auch die Paketzustellung gehört, ist national (insb. PostG) und international (insb. Weltpostvertrag<sup>947</sup> einschließlich der damit zusammenhängenden Verträge und Zusatzprotokolle) engmaschig reguliert, und auch auf europäischer Ebene existiert ein enges sekundärrechtliches „Korsett“. Zentral ist dabei die Postdienste-RL 97/67/EG<sup>948</sup> i.d.F. der Richtlinie 2008/6/EG<sup>949</sup>. Diese regelt neben der Bereitstellung eines Universalpostdienstes insbesondere die Bedingungen für die Erbringung von Postdiensten. Straßen-transport-, Speditions- oder Kurierdienstunternehmen, die Dienste der Abholung, des Sortierens, des Transports und der Zustellung von Postsendungen erbringen können, sind dabei Postdiensteanbieter i.S.v. Art. 2 Nr. 1a Postdienste-RL, es sein denn, ihre Tätigkeit beschränkt sich auf den Transport der Postsendungen.<sup>950</sup> Paketzustelldienste fallen damit unter den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Speziell für die Paketzustelldienste wurde auf ihrer Grundlage die Verordnung (EU) Nr. 2018/644<sup>951</sup> erlassen. Diese verpflichtet Paketzustelldienstleister für den Fall grenzüberschreitender Paketzustelldienste, ihre Tarife für die grenzüberschreitende Paketzustellung den nationalen Regulierungsbehörden (in Deutschland: Bundesnetzagentur) zu melden, die dann durch die Europäische Kommission veröffentlicht werden. Die Beschäftigungssituation der Paketzusteller ist damit nicht Gegenstand der Verordnung. Mit Blick auf die Sicherstellung eines Mindestniveaus an Beschäftigungsbedingungen kontraproduktiv ist allenfalls die Ausnahme von der Informationspflicht in Art. 4 Abs. 6 der Verordnung, wonach Unternehmen mit weniger als 50 Personen keine Meldung abgeben müssen. Dadurch könnten Unternehmen eher dazu verleitet sein, Werkvertragsgestaltungen einzusetzen. Insofern sieht ErWG 20 der Verordnung vor: „Bei dem Schwellenwert sollten insbesondere Personen berück-

---

947 RGBl. 1879, S. 83.

948 Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl. 1998 L 15, S. 14.

949 Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.2.2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, ABl. 1998 L 15, S. 14.

950 EuGH, 31.5.2018 – C-259/16, RdTW 2018, 415, Rn. 41 (*Confetra*).

951 Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste, ABl. 2018 L 112, S. 19.

sichtigt werden, die an der Erbringung der Paketzustelldienste beteiligt sind, wie Voll- und Teilzeitarbeitskräfte und vorübergehend Beschäftigte sowie Selbstständige, die für den Paketzustelldienstanbieter arbeiten.“ Die Verordnung macht also hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen keine konkreten Vorgaben. ErWG 20 zeigt aber auf, dass der Europäische Gesetzgeber den Zusammenhang zwischen wettbewerbsrechtlicher Regulierung und dem sozialen Schutz der Beschäftigten anerkennt.

Deutlich stärker kommt dies in der Postdienste-Richtlinie selbst zum Ausdruck. Gemäß Art. 5 Spstr. 1 Postdienste-RL müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass bei der Bereitstellung von Universaldiensten die Einhaltung der sogenannten Grundanforderungen gewährleistet wird. Für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören – und diese interessieren vorliegend vor allem –, können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 Abs. 1 Postdienste-RL Allgemeingenehmigungen einführen, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten. Die Bewilligung kann dabei – so Art. 9 Abs. 2 S. 2 Spstr. 5 Postdienste-RL – von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung auferlegen. Unter Grundanforderungen sind gemäß Art. 2 Nr. 19 S. 1 Postdienste-RL im allgemeinen Interesse liegende Gründe nichtwirtschaftlicher Art zu verstehen, die einen Mitgliedstaat veranlassen können, für die Erbringung von Postdiensten Bedingungen vorzuschreiben. Satz 2 nennt als einen dieser Gründe ausdrücklich die Beachtung der „Beschäftigungsbedingungen und [Systeme] der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden, geschaffen wurden“. Die Bestimmung ist dabei weit auszulegen und erfasst nicht nur Universaldienstanbieter.<sup>952</sup> Der Schutz der Beschäftigungsbedingungen kann somit – unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit – auch nach der Rechtsprechung des EuGH ein Allgemeingenehmigungserfordernis von jedem Straßentransport-, Speditions- und Kurierdienstunternehmen für die Erbringung von Postdiensten rechtfertigen.<sup>953</sup>

Diese Erkenntnis betrifft zunächst jedoch nur sehr eingeschränkt die Studienfrage, auch wenn man in der neuen Registrierungsspflicht in einem Anbieterverzeichnis gemäß § 4 PostG n.F. wohl eine (i.E. zulässige) Genehmigungspflicht i.S.d. Richtlinie sehen muss. Vorliegend geht es jedoch um ein Direktanstellungsgebot. Ein solches wird von der Postdienste-RL nicht geregelt. Es sind daher andere Rechtsvorgaben in den Blick zunehmen. Allerdings kann

952 EuGH, 16.11.2016 – C-2/15, ECLI:EU:C:2016:880, Rn. 27 f. (*DHL Express (Austria)*).

953 EuGH, 31.5.2018 – C-259/16, RdTW 2018, 415, Rn. 55 (*Confetra*).

zumindest die Erkenntnis mitgenommen werden, dass die Postdienste-RL die Einhaltung der Beschäftigungsbedingungen als Grundanforderung für die Erbringung von Postdiensten betrachtet.

## 2. Arbeitnehmerüberlassungsverbot

Die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV umfasst nach der Rechtsprechung des EuGH auch das Recht, grenzüberschreitend Arbeitnehmer zu überlassen.<sup>954</sup> Auf die Dienstleistungsfreiheit können sich außerdem auch die Empfänger der Dienstleistung berufen.<sup>955</sup> Ebenso kann die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV betroffen sein.<sup>956</sup> Konkretisiert werden diese primärrechtlichen Gewährleistungen durch die Leiharbeits-Richtlinie (Leiharbeits-RL) 2008/104/EG<sup>957</sup>. Die Dienstleistungs-RL findet aufgrund ihres Art. 2 Abs. 2 lit. e keine Anwendung. Verbote und Einschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung sind nach dieser unionsrechtlich zulässig, soweit sie gemäß Art. 4 Abs. 1 Leiharbeits-RL aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Der Begriff des „Allgemeininteresses“ ist hier weit zu verstehen.<sup>958</sup> Dabei ist an die Wertung des europäischen Gesetzgebers zu erinnern, die er mit der Leiharbeits-RL verfolgt hat – nämlich den Missbrauch der Leiharbeit als Beschäftigungsform zu verhindern.<sup>959</sup> Insoweit verwundert es nicht, dass die Europäische Kommission im Prozess zur Schaffung der Richtlinie ausdrücklich keine unionsrechtlichen Bedenken gegen das Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft hatte.<sup>960</sup> In der Literatur werden sektorspezifische Leiharbeitsverbote dennoch zum Teil als Verstoß gegen diese Bestimmung erachtet.<sup>961</sup> Allerdings ist die Richtlinie, so der EuGH,<sup>962</sup> nur an die Mitgliedstaaten gerichtet und führt nicht dazu, dass eine entgegenstehende nationale Bestimmung unangewendet bleiben muss.<sup>963</sup>

954 EuGH, 17.12.1981 – C-279/80, Slg. 1981, 3305, Rn. 9 (*Webb*); EuGH, 27.3.1990 – C-113/89, Slg. 1990, I-1439, Rn. 16 (*Portuguesa Lda*).

955 EuGH, 3.12.2014 – C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, Rn. 54 (*De Clercq u. a.*).

956 EuGH, 10.2.2011 – C-307/09 u. a., Slg. 2011, I-453, Rn. 39 (*Vicoptus u. a.*).

957 Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit, ABl. 2008 L 327, S. 9.

958 Vgl. *Rieble/Vielmeier*, EuZA 2011, 474, 491.

959 Vgl. EuGH, 14.10.2020 – C-681/18, AP Nr. 3 zu Richtlinie 2008/104/EG, Rn. 70.

960 Wiedergegeben bei *Ahlberg* in: *Ahlberg et al.* (Hrsg.), *Transnational Labour Regulation*, 191, 228.

961 Etwa *Bayreuther*, NZA 2020, 773, 774; *Boenke et al.*, NZA 2020, 1160, 1164 f.; Schaub *ArbR-HdB-Koch*, § 120 Arbeitnehmerüberlassung Rn. 31a; *Rieble/Pingel/Vetter*, ZFA 2024, 372, 384; unionsrechtliche Bedenken ferner bei Schüren/Hamann, *AÜG-Hamann*, § 1b AÜG Rn. 20; *Wank*, BB 2018, 1909, 1912; *Rieble/Vielmeier*, EuZA 2011, 474, 492; BeckOK-ArbR-Koch, § 1 Rn. 16c und § 1b AÜG Rn. 2; NK-GA-Ulrici, § 1b AÜG Rn. 4; Thüsing, *AÜG-Waas*, § 1b 10a.

962 EuGH, 17.3.2015 – C-533/13, AP Nr. 1 zu Richtlinie 2008/104/EG, Rn. 28 (*AKT*), 32.

963 Insoweit skeptisch *Temming*, jurisPR-ArbR 25/2015 Anm. 1, unter C; *Deinert*, AuR 2020, 344, 352.

Im Ergebnis kommt es darauf aber ohnehin nicht an. Denn auch wenn die Richtlinie nicht greift,<sup>964</sup> so ist die Maßnahme doch an den Grundfreiheiten – insbesondere der Dienstleistungsfreiheit – zu messen. Insoweit ist der Prüfungsmaßstab vergleichbar und es ist zu prüfen, ob die Beschränkung aus Gründen des Allgemeininteresses, wie dem reibungslosen Funktionieren des Arbeitsmarktes oder der Missbrauchsprävention, gerechtfertigt ist.<sup>965</sup> Hervorzuheben ist, dass die Ausgestaltung in Form eines sektorspezifischen Direktanstellungsgebots sich gerade nicht gegen die Tätigkeit der Arbeitnehmerüberlassung als solche richtet, sondern passgenau auf Missstände reagiert. Es rechtfertigt sich gerade durch die strukturellen Besonderheiten der Branche.<sup>966</sup> Ein Direktanstellungsgebot macht es also weder den Leiharbeitnehmern selbst noch den Verleihern mit Sitz im Ausland grundsätzlich unmöglich, sich in Deutschland zu betätigen.<sup>967</sup>

Dagegen kann auch nicht vorgebracht werden, dass § 8 Abs. 3 AEntG sowie § 8 Abs. 1 bzw. § 11 Abs. 6 AÜG den Schutz der Leiharbeitnehmer bereits ausreichend gewährleisten.<sup>968</sup> Zum einen ist – wie bereits oben gezeigt – der Schutz der Leiharbeitnehmer aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse in der Branche nicht ausreichend sichergestellt. Zum anderen soll das Direktanstellungsgebot generell illegale Formen der Arbeitnehmerüberlassung ausschließen, was allein durch die eingeschränkte Geltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei illegaler Arbeitnehmerüberlassung nicht gewährleistet werden kann. Es sei auch nochmals darauf hingewiesen, dass die realistische Erwartung besteht, dass ohne ein gleichzeitiges Überlassungsverbot das Verbot des Einsatzes von Subunternehmern wirkungslos wird, da die bestehenden Strukturen fortbestehen und so die Zielsetzung eines geordneten Arbeitsmarktes nicht erreicht werden kann. Für die übrigen Gesichtspunkte sei auf die obenstehenden Ausführungen unter D. II. 4. c) verwiesen.

Im Ergebnis ist daher das mit dem Direktanstellungsgebot verknüpfte Leiharbeitsverbot mit dem Unionsrecht vereinbar.<sup>969</sup>

964 So etwa: *Wahnschaffe*, Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, 385.

965 I.d.S. auch *Deinert*, AuR 2020, 344, 352; vgl. außerdem GA *Šepunar* in seinen Schlussanträgen v. 20.11.2014 zu EuGH, 17.3.2015 – C-533/13, AP Nr. 1 zu Richtlinie 2008/104/EG, Rn. 105 (AKT).

966 A.A. *Boemke*, RIW 2009, 170, 182; *Rieble/Vielmeier*, EuZA 2011, 474, 492.

967 Vgl. auch Bayerisches OLG, 22.1.2020 – 201 ObOWi 2474/19, NJW 2020, 1597, Rn. 21.

968 So aber *Boemke et al.*, NZA 2020, 1160, 1164; *Hamann*, EuZA 2009, 287, 313; *Böhm*, DB 2011, 473, 476.

969 Ebenso *ErfK-Roloff*, § 1 AÜG Rn. 7; *Deinert*, AuR 2020, 344, 352; ähnlich in Bezug auf das Leiharbeitsverbot in der Bauwirtschaft *HK-ArbR-Lorenz*, § 1b AÜG Rn. 1; *Ulber*, AuR 2010, 10, 13; *Waas*, ZESAR 2009, 207, 209; *ausf. Ulber/Ulber-Walser*, § 1b AÜG Rn. 19.

# E. Verbesserung des öffentlichen Kontrollregimes

## I. Ausgangspunkt

In Kapitel B. wurde für alle hier untersuchten Branchen ein Kontroll- und Durchsetzungsdefizit hinsichtlich der bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Vorgaben festgestellt. Das ist besonders deshalb problematisch, weil bei arbeits- und sozialrechtrechtlichen Normen die Durchsetzung in besonderem Maß nicht Selbstzweck ist, sondern der Verwirklichung des mit den Normen verbundenen und verfassungsrechtlich gebotenen Schutzzwecks dient. *Davidov* identifiziert insofern einen Dreiklang, durch den Arbeitsrecht eingehalten wird: das Bewusstsein über die rechtlichen Vorgaben, das Anerkennen von Verstößen und die Angst vor finanziellen Verlusten bzw. Strafen.<sup>970</sup> Gerade Letzteres ist aber nicht ausreichend gewährleistet, wenn Betriebe nicht davon ausgehen müssen, kontrolliert und ggf. sanktioniert zu werden. Dabei ist gerade im internationalen Kontext und besonders in Branchen mit hoher Mobilität eine effektive Durchsetzung schwierig.<sup>971</sup>

Im Bereich des Arbeitsschutzrechts wird besonders deutlich, dass privates Arbeitsrecht und öffentliches Schutzrecht zusammentreffen.<sup>972</sup> Systematisch wird hier gemeinhin einigermäßen strikt zwischen der zivilrechtlichen Ebene unterschieden, die weitgehend der individuellen Rechtsdurchsetzung überlassen ist, und der öffentlichen Ebene, die sich insbesondere auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz bezieht und für die neben der individuellen Rechtsdurchsetzung auch ein öffentliches Aufsichts- und Durchsetzungssystem besteht. Diese Beschreibung der Aufteilung ist selbstverständlich nur eine schematisierte Annäherung an den Ist-Zustand und wird zudem zunehmend aufgeweicht. Insbesondere dort, wo ein öffentliches Interesse an der Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen besteht, wird immer häufiger auch dem Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ein öffentliches Überwachungssystem unterlegt. Dies betrifft vor allem die Bereiche, wo ein fiskalisches oder beitragsrechtliches Interesse des Staates besteht, also insbesondere den Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung. Die Vollzugskompetenzen der zuständigen Behörden beschränken sich dabei allerdings regelmäßig auf die Beitreibung der

---

970 *Davidov*, SR 2021, 111.

971 Dazu etwa *Klengel*, SR 2024, 13 ff.

972 Vgl. *Davidov*, SR 2021, 111.

staatlichen Ansprüche bzw. die Verhängung von Bußgeldern oder die Einleitung von Strafverfahren. Individuelle Ansprüche der Arbeitnehmer müssen nach wie vor von diesen selbst auf zivilrechtlichem Rechtsweg durchgesetzt werden. Gemein ist beiden Bereichen, dass sie ihre Verankerung im Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG sowie im Schutz der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG finden. In Bezug auf den Arbeit- und Gesundheitsschutz kommt noch der Schutz des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hinzu.<sup>973</sup>

## II. Bestehende Architektur der Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und der Arbeitsaufsicht

### 1. Defizitäre zivilrechtliche Durchsetzung

Primär setzt das deutsche Arbeitsrecht also – konsequent als Teilbereich des Zivilrechts verstanden – auf eine individuelle Rechtsdurchsetzung auf zivilrechtlichem Weg durch die Beschäftigten selbst. Selbst kollektive Mittel der Rechtsdurchsetzung wie die Verbandsklage stehen hierzulande entgegen der international üblichen Praxis i.d.R. nicht zur Verfügung.<sup>974</sup> Dass diese Form der Rechtsdurchsetzung schon in „normalen“ Arbeitsverhältnissen in der Praxis nicht in der Lage ist, die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorgaben in ausreichendem Maß zu gewährleisten, ist vielfach dokumentiert (dazu schon oben m.w.N. D. II. 2. b) (2) i)). Die zivilrechtliche Geltendmachung arbeitsrechtlicher Ansprüche ist häufig unrealistisch und hängt wesentlich mit den Machtverhältnissen im Arbeitsverhältnis zusammen.<sup>975</sup> Hinzu kommt, dass Arbeitnehmer häufig ihre Rechte nicht kennen, ihnen die Mittel zur Rechtsdurchsetzung fehlen oder sie die Beziehung zu ihrem Arbeitgeber nicht gefährden wollen.<sup>976</sup> Vor allem aus Furcht vor Repressalien und auch Stigmatisierung werden neben prozessökonomischen Erwägungen Ansprüche im bestehenden Arbeitsverhältnis nur selten eingeklagt.<sup>977</sup> Dass dies in den vorliegend untersuchten Branchen durch unterschiedliche Faktoren noch verstärkt wird, wurde oben (unter B.) bereits ausführlich dargelegt. Auch sonst zeigt die Forschung, dass

973 In Bezug auf den Arbeitsschutz: Kollmer/Klindt/Schucht-Schucht, § 21 ArbSchG 7, 12.

974 Dazu bereits Kocher, Verbandsklage im Arbeitsrecht, *ibid.*

975 Davidov, SR 2021, 111 f.

976 Davidov, SR 2021, 111 f.

977 Vgl. bspw. Kocher, Verbandsklage im Arbeitsrecht, 11.

im internationalen und mobilen Kontext die gerichtliche Rechtsdurchsetzung extrem schwach ausgeprägt ist.<sup>978</sup>

## 2. Behördliche Durchsetzung

### a) Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz

Zwar unterliegt der Arbeitgeber gemäß den §§ 617, 618 BGB zivilrechtlichen Schutzpflichten, dabei insbesondere auch der Verpflichtung, Gefahren für Leben und Gesundheit bei der Verrichtung der Arbeit zu verhüten, was gemäß § 619 BGB unabdingbar ist. Diese Vorgaben sind in zahlreichen Spezialgesetzen weiter ausgeführt. Ergänzt und zum Teil auch überlagert werden diese vertraglichen Schutzpflichten ferner durch öffentlich-rechtliche Normen, die hinsichtlich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes Mindestvorgaben machen.<sup>979</sup> Die Einhaltung dieser Normen wird folglich (größtenteils) öffentlich überwacht und Verstöße können durch staatliche Maßnahmen wie Bußgelder oder Verwaltungszwang sanktioniert werden.

Beim Großteil der arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Regelungen handelt es sich aufgrund der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG um Bundesrecht. Hierzu werden Fachverbände, Sozialpartner und auch die Länder auf Basis von Ausschüssen im Sinne des § 18 Abs. 2 Nr. 5 ArbSchG angehört. Zuständiges Ministerium ist das BMAS, dem hinsichtlich des Arbeitsschutzes die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) zuarbeitet.<sup>980</sup> Die Durchführung des Arbeitsschutzrechts erfolgt dann allerdings durch die Länder als eigene Angelegenheit gemäß der Art. 83, 84 GG. Ihre Aufgabe ist es, die Arbeitsschutzvorschriften zu überwachen, aber auch Arbeitgeber hinsichtlich dieser Pflichten zu beraten und letztlich die Regelungen durchzusetzen. Insofern sind die Arbeitsschutzbehörden Sonderpolizeibehörden.<sup>981</sup> Der Verwaltungsaufbau ist in den Ländern sehr unterschiedlich, was daraus folgt, dass nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG die Länder über die Einrichtung der Behörden sowie über das Verwaltungsverfahren entscheiden.<sup>982</sup> Verfassungsrechtlich nicht zulässig ist aufgrund des Zuschnitts der Art. 83 ff. GG eine sogenannte Misch-

---

978 Vgl. etwa die vergleichende Studie zur gerichtlichen Durchsetzung von Entsenderecht *Rasnača/Bernaciak*, Posting of workers before national courts, 2020.

979 *Preis/Temming*, Arbeitsrecht-Individualarbeitsrecht, 2024, Rn. 1784, 1789; *Lange*, SAE 2010, 152 ff.; zur Transformation öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutznormen in das Arbeitsvertragsrecht etwa BAG, 16.3.2004 – 9 AZR 93/03, NZA 2004, 927, 928 f.

980 MHdB ArbR-Bücker, § 172 Rn. 29; Errichtungserlass des BMA v. 21. 6. 1996, BArbBl. 7/8 1996, 63; *Jeiter*, Zur Geschichte der Bundesanstalt für Arbeitsschutz, BArbBl. 1/1992, 13.

981 MHdB ArbR-Bücker, § 172 Rn. 30.

982 Vgl. Kollmer/Klindt/Schucht-Schucht, § 21 ArbSchG Rn. 7.

verwaltung, womit insbesondere aus dem Bundesstaatsprinzip folgend der Bund keine „Herrschaft über die Länder“<sup>983</sup> erhalten soll.

Zuständige Behörden sind auf Landesebene i.d.R. die Gewerbeaufsichtsämter, Bezirksregierungen, Regierungspräsidien und Landesämter für Arbeitsschutz. In Schleswig-Holstein ist die Überwachung des Arbeitsschutzes jedoch an die Unfallversicherungsträger und in Baden-Württemberg an die kommunalen Verwaltungen übertragen. In der Landwirtschaft haben mehrere Länder diese Aufgabe an die SVLFG übertragen (vgl. oben B. III. 3. c) (4)). Angesichts der internationalrechtlichen Vorgaben (vgl. unten E. III.) sowie § 21 Abs. 1 ArbSchG, der die Arbeitsschutzaufsicht als „staatliche Aufgabe“ definiert, ist dies nicht unproblematisch.<sup>984</sup> Abseits hiervon kommt den Trägern der Unfallversicherung in ihrem Zuständigkeitsbereich gemäß § 17 SGB VII die Aufgabe zu, die Durchführung der Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren zu überwachen sowie die Unternehmer und die Versicherten zu beraten. Die Sozialversicherungsträger werden aufgrund von § 29 Abs. 1 SGB IV als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung geführt und sind damit Verwaltungsträger.<sup>985</sup> Ein verfassungsrechtliches Recht hierauf besteht allerdings nicht und lässt sich insbesondere nicht aus der Kompetenznorm des Art. 87 Abs. 2 GG ableiten.<sup>986</sup>

Zur Koordination des Bundes, der Länder sowie der Unfallversicherungsträger sieht § 20a ArbSchG seit 2008 die gemeinsame deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) vor, die u. a. gemeinsame Arbeitsschutzziele entwickeln und evaluieren, vorrangige Handlungsfelder definieren und ein abgestimmtes Vorgehen festlegen soll. Diese Aufgabe wird von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz gemäß § 20b ArbSchG wahrgenommen. Ferner sind die Landesbehörden und Unfallversicherungsträger nach § 21 Abs. 3 ArbSchG gehalten „eng“ zusammenzuarbeiten. Die Zuständigkeitsverteilung wird hierdurch allerdings nicht verändert – es bleiben die Länder zuständig.<sup>987</sup>

## **b) Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung**

Wie soeben unter E. II. 1. ausgeführt, finden hoheitliche Kontrollen in Bezug auf andere Regelungen insbesondere in den Bereichen statt, in denen der Staat

983 Dürig/Herzog/Scholz-Kirchhof, Art. 83 GG Rn. 119.

984 Kollmer/Klindt/Schucht-Schucht, § 21 ArbSchG Rn. 7; Geschäftsstelle des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, SLIC-Bericht 2017, 29.

985 Hebler, NZS 2008, 238.

986 Vgl. BVerfG, 9.4.1975 – 2 BvR 879/73, BVerfGE 39, 302, 315; BVerfG, 5.3.1974 – 1 BvL 17/72, juris Rn. 35; dazu auch Egger, NZS 1994, 352, 354; Hebler, NZS 2008, 238, 240.

987 Kollmer/Klindt/Schucht-Schucht, § 21 ArbSchG Rn. 7.

mit Blick auf die Stabilität des Steuer- und Sozialversicherungssystems sowie sonstige ordnungsrechtliche Vorgaben wie das Ausländerrecht ein ureigenes Interesse an der Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen hat.

Exemplarisch hierfür stehen die Prüfaufgaben der Behörden der Zollverwaltung gemäß § 2 Abs. 1 SchwarzArbG, die sich primär – aber nicht nur – auf die Erfüllung der Pflichten gegenüber den Sozialversicherungsträgern beziehen, die sich aus dem Ausländerrecht, dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bzw. dem GSA Fleisch ergeben. Genannt sind nämlich unter § 2 Abs. 1 Nr. 6 SchwarzArbG auch „ausbeuterische Arbeitsbedingungen“. Dies spiegelt sich bspw. in § 266a StGB wider, der ursprünglich 1986<sup>988</sup> eingeführt worden ist und dessen erste beiden Absätze nach h.M. primär dem Interesse der Solidargemeinschaft an der Sicherstellung des Beitragsaufkommens der Sozialversicherung dienen<sup>989</sup>, während sein Absatz 3 das Vermögen des betroffenen Arbeitnehmers schützt.<sup>990</sup> Die Erfüllung steuerrechtlicher Pflichten soll gemäß § 2 Abs. 2 SchwarzArbG primär durch die Landesfinanzbehörden erfolgen.

Die Zuständigkeit für die Überwachung der Mindestarbeitsbedingungen wurde in weiten Teilen bei den Behörden der Zollverwaltung konzentriert und ist eine Bundeszuständigkeit i.S.d. Art. 87 Abs. 1 GG. Heutzutage prüft die FKS insbesondere die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz geregelten Felder, darunter das Arbeitnehmerendegesetz, das Mindestlohngesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Kontrollen werden nach Angaben der Generaldirektion „risikoorientiert“ sowohl in Form von verdachtsunabhängigen Spontanprüfungen als auch in Form von Initiativprüfungen aus Anlass einer Risikoeinschätzung durchgeführt – wobei ein Fokus auf die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannten besonders betroffenen Branchen gelegt wird. Ergänzend sind auch hinweisbezogene Prüfungen üblich.<sup>991</sup> Die FKS prüft außerdem die ordnungsgemäße Anmeldung bei der Sozialversicherung, das Vorliegen von Arbeitsgenehmigungen und Aufenthaltstiteln und die Einhaltung von Mindestlöhnen neben „ausbeuterischen Arbeitsbedingungen“<sup>992</sup>. Immerhin macht laut Bericht der Generalzolldirektion Schwarzarbeit bzw. illegale Beschäftigung rund ein Drittel der vom Zoll identifizierten organisierten Kriminalität aus.<sup>993</sup>

---

988 BGBl. 1986 I, S. 721.

989 Vgl. etwa Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis-Saliger, § 266a StGB Rn. 2 m.w.N.

990 Vgl. auch BT-Drs. 10/5058, 31.

991 GZD, Jahresstatistik 2023, 15 f.

992 GZD, Jahresstatistik 2023, 16.

993 GZD, Jahresstatistik 2023, 19.

Im Zuge der Schaffung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung sind die ursprünglich der Arbeitsmarktinspektion der Bundesagentur für Arbeit und dem Zoll zugeordneten Zuständigkeiten heute in der FKS als untere Behörde der Generalzolldirektion zusammengefasst worden.<sup>994</sup> Diese Zuständigkeit des Zolls im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung und des Arbeitnehmerentsendegesetzes wurde bei Erlass des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes damit begründet, dass es sich um eine Kompetenz handle, die sich auf das steuerliche Gebiet beschränke und Prüfungen daher nur in dem Ausmaß stattfinden sollten, die ausreichen, „um die Finanzämter über steuerlich relevante Sachverhalte informieren zu können“<sup>995</sup>. So werde nicht in die Verwaltungszuständigkeit der Länder eingegriffen. Bei der Einführung des Kontrollregimes des Mindestlohngesetzes durch die §§ 14 ff. MiLoG und die dort normierte Zuständigkeit der Zollverwaltung wurde schlicht auf die Nachbildung der Regelung in § 17 AEntG verwiesen.<sup>996</sup>

Das Arbeitnehmerentsendegesetz wiederum sieht heute eine behördliche Überwachung des Gesetzes nicht allgemein in Bezug auf die Arbeitsbedingungen aus § 2 AEntG vor, sondern lediglich auf die Arbeitsbedingungen, die in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen aus § 5 AEntG geregelt sind.<sup>997</sup> Die Überwachung der übrigen Arbeitsbedingungen findet nur so weit statt, wie sie in anderen Gesetzen, insbesondere dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vorgesehen ist. Durch die Konzentration dieser Aufgaben bei der Generalzolldirektion sollte, so auch der Wunsch des Bundesrates, in Bezug auf die Mindestarbeitsbedingungen eine einheitliche Zuständigkeit geschaffen und eine Einbeziehung der Arbeitsbehörden der Länder ausdrücklich vermieden werden.<sup>998</sup> Explizit verweist die Gesetzesbegründung zum Tarifautonomiestärkungsgesetz darauf, dass durch den Ausbau der Kompetenzen der Generalzolldirektion, insbesondere in Form der FKS, nicht in das bestehende arbeitsteilige System der Kontrollen eingegriffen werden sollte. Vielmehr solle die Aufteilung der Prüfung der Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen zwischen den Behörden der Zollverwaltung und den Arbeitsbehörden der Länder sowie der Bundesagentur für Arbeit beibehalten werden.<sup>999</sup>

---

994 Vgl. auch BT-Drs. 15/2573, 29.

995 BT-Drs. 15/2573, 20 f.

996 BT-Drs. 18/1558, 40.

997 Dazu Däubler, TVG-Lakies/Walser, § 5 TVG Anhang 2 – § 16 AEntG Rn. 1.

998 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 19.9.2008, BT-Drs. 16/10486; vgl. auch BFH, 18.8.2020 – VII R 34/18, juris Rn. 50.

999 BT-Drs. 18/1558, 53.

### c) Sonstige Behörden

Neben den Arbeitsaufsichten der Länder und den Unfallversicherungsträgern für die Kontrolle des Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsrechts sowie der FKS für die Kontrolle der Mindestarbeitsbedingungen kommt insbesondere der DRV<sup>1000</sup> die Aufgabe der Kontrolle der richtigen und pünktlichen Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge zu.<sup>1001</sup> Hierzu findet gemäß § 28p SGB IV mindestens alle vier Jahre eine Betriebsprüfung statt, in der die Richtigkeit der Beitragszahlungen und die Abgabe der Meldungen überprüft wird. Anders als bei der FKS und den Aufsichtsbehörden der Länder, kann die Betriebsprüfung allerdings auch gemäß § 28 a Abs. 6a SGB IV auf elektronischem Weg erfolgen. Da die Betriebsprüfung die Kontrolle der korrekten Beitragsabführung beinhaltet und nach den gesetzlichen Vorgaben sehr regelmäßig erfolgt, kommt auch ihr unmittelbar und mittelbar eine wichtige Rolle in der Prüfung von Schwarzarbeit zu. Insofern ist sie auch Zusammenarbeitsbehörde im Sinne des § 2 Abs. 4 Nr. 5 SchwarzArbG.

Das Bild der Aufsicht über Arbeits- und Sozialbedingungen ist dabei aber noch bei Weitem nicht vollständig gezeichnet. Kontroll- und Aufsichtsaufgaben übernehmen bspw. noch die Bundesagentur für Arbeit (insbesondere für den Bereich des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes), die Landesdatenschutzbehörden (vgl. § 19 Bundesdatenschutzgesetz, BDSG), das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (vgl. Abschn. 4 LkSG), Amtsveterinäre in Bezug auf die Fleischhygiene (Fleisch- und Schlachttieruntersuchungen) sowie die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln und die Tierkörperbeseitigung, die Bundesnetzagentur (vgl. § 4 Abs. 4 Nr. 1 PostG), die Vergabebehörden im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe, in repressiver Hinsicht auch die Staatsanwaltschaften und andere mehr. Auch nichtstaatliche Institutionen wie die gemeinsamen Einrichtungen von Tarifvertragsparteien (insbesondere im Bauhaupt- und Baunebengewerbe) oder Präqualifizierungsagenturen spielen eine wichtige Rolle. Auf informeller Ebene existieren zur Koordination der unterschiedlichen Beteiligten in mehreren Bundesländern zudem sogenannte Bündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung.<sup>1002</sup> Die Liste ist selbst damit noch nicht vollständig. Erwähnt sei nur der Katalog an Zusammenarbeitsbehörden mit 20 Einträgen neben den Behörden der Zollverwaltung in § 2 Abs. 4 SchwarzArbG.

---

1000 Je nach Betriebszuordnung, entweder die DRV Bund oder die Regionaldirektion der DRV Bund.

1001 Zum Ganzen etwa Figge-Sieben, Nr. 7.6.

1002 Böhlke/Schulten in: Schulten et al. (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen, 30, 35 f.

### 3. Zwischenfazit

Bis hierhin kann also festgehalten werden, dass das deutsche arbeitsrechtliche System noch immer primär auf die individuelle Rechtsdurchsetzung setzt, die aus den genannten Gründen insbesondere, aber nicht nur in Branchen mit prekären Arbeits- und Sozialbedingungen eine ausreichende Durchsetzung der Arbeitsbedingungen nicht sicherstellen kann. Zwar existiert ein durchaus vielfältiges Netzwerk an Institutionen, die für eine Durchsetzung bestimmter Arbeits- und Sozialbestimmungen sorgen sollen, dieses Netzwerk ist aber zum einen lückenhaft und zum anderen fehlt es teilweise an der Koordination.

Insofern ist zwar einerseits bemerkenswert, dass arbeitsrechtliche Verstöße trotz ihres privatrechtlichen Hintergrunds von der Rechtsordnung als Strafrechtsverstoß gewertet werden.<sup>1003</sup> Andererseits fallen aber andere arbeitsrechtliche Vorgaben vollständig durchs Raster. So wurde mit der Reform des Gesetzes über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (NachwG) in § 4 NachwG zwar eine Bußgeldvorschrift eingeführt, allerdings hat sich der Gesetzgeber bewusst dagegen entschieden, hierfür eine spezifische Behörde, bspw. die Bundesagentur für Arbeit, zu benennen. Vielmehr sind die Landesbehörden zuständig, wobei der Bundesrat schon im Gesetzgebungsverfahren angemerkt hat, diese Aufgabe sei für diese Behörden „artfremd“ und es sei „weder die erforderliche arbeitsrechtliche Grundqualifikation vorhanden“ noch könne diese gestellt werden.<sup>1004</sup> Es verwundert daher nicht, dass bei *juris* keine einzige Entscheidung gefunden werden kann, in der sich ein Arbeitgeber gegen ein entsprechendes Bußgeld gewehrt hätte, überhaupt wird diese Bestimmung nur ein einziges Mal in einer Entscheidung genannt,<sup>1005</sup> allerdings in ganz anderem Zusammenhang. Gravierender ist noch, dass für so zentrale arbeitsrechtliche Vorgaben wie dem Bundesurlaubsgesetz (BUrlG), das aus unionsrechtlicher Perspektive<sup>1006</sup> und mit Blick auf seinen Sinn und Zweck dem Arbeitsschutzrecht zugerechnet werden müsste, überhaupt kein spezifischer Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen existiert. Nach noch immer vorherrschendem Verständnis soll es sich beim Urlaubsanspruch um einen rein privatrechtlichen Anspruch handeln.<sup>1007</sup> Selbst dort, wo Behörden Arbeitsbedingungen überwachen und durchsetzen sollen, scheitert dies in vielen Fällen an der unzureichenden Personal- und Sachausstattung,<sup>1008</sup> z.T. bei manchen Einrichtungen auch an der Fachkompetenz für das Arbeits- und Sozialrecht, wodurch im Ergebnis die unter B. beschriebenen Kontrolldefizite entstehen.

---

1003 Davidov, SR 2021, 111.

1004 BT-Drs. 20/2245, 1.

1005 LAG München, 26.7.2023 – 3 Ta 125/23, juris Rn. 14, 16.

1006 Vgl. etwa Brandt, EuZA 2023, 383 ff.

1007 Dazu Bayreuther/Kiel/Zimmermann-Bayreuther, § 1 BUrlG Rn. 9.

1008 Exemplarisch Kollmer/Klindt/Schucht-Schucht, § 21 ArbSchG Rn. 13.

Kritisch zu betrachten ist ferner, wenn die neue, in § 21 Abs. 1a ArbSchG vorgesehene Mindestbesichtigungsquote lediglich auf die Aufgaben der Behörden aus § 21 Abs. 1 ArbSchG beschränkt ist und sich nicht auch auf die anderen, durch die Arbeitsschutzbehörden zu kontrollierenden Gesetze bezieht.<sup>1009</sup>

Für die individuellen Ansprüche der Arbeitnehmer ist aber auch dort, wo kontrolliert wird und Verstöße festgestellt werden, hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung i.d.R. noch wenig gewonnen. Insbesondere hinsichtlich Entgeltansprüchen sind sie nach wie vor auf die zivilrechtliche Durchsetzung angewiesen. Sowohl FKS als auch DRV sind in ihrer Arbeit lediglich darauf ausgerichtet, Steuern und Sozialabgaben einzuklagen bzw. Bußgelder zu verhängen oder Strafverfahren einzuleiten.<sup>1010</sup> Selbst dort, wo Sozialversicherungsträger ihre Beitragsansprüche gegenüber säumigen Arbeitgebern oder im Wege der Auftraggeberhaftung in der Bau- (§ 28e Abs. 3a SGB IV), Fleisch- (§ 3 Abs. 1 GSA Fleisch i.V.m. § 28e SGB IV) und KEP-Branche (§ 28e Abs. 3g SGB IV) gegen den Auftraggeber geltend machen, werden sie nicht im Interesse der individuellen Arbeitnehmer tätig. Die beigetriebenen Beiträge werden nicht dem individuellen Konto der betroffenen Arbeitnehmer gutgeschrieben und dies selbst dann nicht, wenn die Arbeitnehmer ohne Verschulden sind.

Diese Defizite werden jedenfalls in der Fläche nicht durch das Vorhandensein der Betriebsverfassung kompensiert. Zwar wurde bereits oben (unter D. II. 2. b) (2) iv)) auf deren Bedeutung für die Durchsetzung und Überwachung von Arbeits- und Arbeitsschutzrecht verwiesen. Denn dort, wo Betriebsräte existieren, sind sie tatsächlich ein essenzielles Instrument für die Rechtsdurchsetzung im Betrieb. Allerdings hinterlässt ein solches System zahlreiche weiße Flecken überall dort, wo eben keine Betriebsräte bestehen. Angesichts der abnehmenden Betriebsratsdichte können sie jedenfalls in der Fläche immer weniger als Argument für eine fehlende effektive staatliche Überwachung herhalten. Handelt es sich noch dazu um besonders vulnerable Gruppen, wie sie in den hier beschriebenen Branchen mit hoher Mobilität oder Saisonkräften bestehen, die faktisch nicht in der Lage sind, ihre Rechte auf zivilrechtlichem Weg selbst durchzusetzen, entsteht ein Durchsetzungsdefizit, das der Staat aufgrund seiner dem Sozialstaatsprinzip entspringenden Schutzpflicht nicht hinnehmen kann.

---

<sup>1009</sup> Dazu *Kobte*, ARP 2021, 2, 3 f.

<sup>1010</sup> Vgl. auch *Bosch et al.*, Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, 27.

### III. Internationale und Europäische Vorgaben

Mit Blick auf die internationalen und unionsrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands sind die benannten Defizite durchaus problematisch. Denn gerade die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zeigt auf, welche Bedeutung der Überwachung und Durchsetzung des geltenden Rechts zukommt. Für sie liegt nämlich sogar eine Priorität auf der Ratifikation von Governance-Regelungen, da diese essenziell für das Funktionieren des internationalen Systems von Arbeitsstandards sind.<sup>1011</sup> Bereits 1955 hat Deutschland insofern das ILO-Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht ratifiziert<sup>1012</sup>. Nach dessen Art. 3 Abs. 1 müssen die Staaten eine Arbeitsaufsicht für die gewerblichen Betriebe unterhalten, die Folgendes gewährleistet:

„a. die Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer bei der Ausführung ihrer Arbeit, wie der Vorschriften über Arbeitszeit, Löhne, Unfallverhütung, Gesundheitsschutz und Wohlfahrt, die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen und anderer damit in Zusammenhang stehender Angelegenheiten, soweit die Aufsichtsbeamten mit der Sicherstellung der Durchführung dieser Vorschriften betraut sind,

b. die Belehrung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer durch technische Aufklärung und Ratschläge über die wirksamsten Mittel zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften,

c. die Verständigung der zuständigen Stelle von den durch die bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich erfassten Mängeln oder Mißbräuchen.“

Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens sieht hierzu eine Zentralbehörde auf nationaler Ebene als Idealfall vor, Abs. 2 lässt für Bundesstaaten allerdings auch Zentralbehörden innerhalb der Bundesstaaten zu. Betrachtete man nur den Arbeitsschutz, stünde mithin das System der Arbeitsaufsichten auf Landesebene in Deutschland jedenfalls nicht im Grundsatz im Widerspruch zum Leitbild des Übereinkommens. Problematisch wäre allerdings die Aufgabenübertragung an die Unfallversicherungsträger in manchen Ländern (s. oben E. I. 2. b)). Art. 3 Abs. 1 des ILO-Übereinkommens Nr. 81 geht allerdings ohne-

1011 Vgl. dazu die Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, Mindeststandards im VN-Sozialpakt und ausgewählten ILO-Übereinkommen, 6.

1012 BGBl. 1955 II, S. 584.

hin weiter und bezieht auch Löhne und die Unfallverhütung mit ein. Insofern wird man konstatieren müssen, dass die zerklüfteten Zuständigkeiten in Deutschland diesen Vorgaben nicht genügen, da weder auf Bundesebene noch auf Landesebene eine umfassende Zentralisierung der Aufsicht erfolgt ist.

2010 hat Deutschland ferner das ILO-Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz ratifiziert. Nach dessen Art. 2 Abs. 1 haben die Staaten „zur Verhütung von arbeitsbedingten Unfällen, Erkrankungen und Todesfällen in Beratung mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer die ständige Verbesserung des Arbeitsschutzes zu fördern“. Konkret ist nach Art. 4 Abs. 1 „in Beratung mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ein innerstaatliches Arbeitsschutzsystem einzurichten, zu unterhalten, fortlaufend weiterzuentwickeln und regelmäßig zu überprüfen“. Angesichts der beschriebenen Defizite ist auch dies als internationalrechtlicher Auftrag zu verstehen, die Aufsicht über den (weit verstandenen) Arbeitsschutz zu verbessern und weiterzuentwickeln.<sup>1013</sup>

Daneben existieren noch zwei branchenspezifische Instrumente für die Landwirtschaft. Das ILO-Übereinkommen Nr. 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft wird von der ILO sogar als prioritär angesehen und wurde von Deutschland bereits 1973 ratifiziert. Außerdem hat Deutschland im Juni 2024 das bereits 2003 in Kraft getretene ILO-Übereinkommen Nr. 184 über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft ratifiziert.<sup>1014</sup> Staatssekretärin *Tschan* aus dem BMAS forderte in ihrer Stellungnahme anlässlich der Ratifikation ein Tätigwerden der Bundesregierung zur Umsetzung und Einhaltung von Gesundheits- und Arbeitsschutzstandards in der Landwirtschaft.<sup>1015</sup> Das Übereinkommen sieht vor, dass Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu ergreifen sind, ein System der sozialen Sicherheit bestehen muss, Mindestanforderung für Unterkünfte bestehen und gerade Saisonkräfte geschützt werden müssen. Dass insbesondere in Bezug auf Saisonkräfte die bisherigen Maßnahmen in Deutschland nicht ausreichend sind, wird aus dem Obenstehenden deutlich (vgl. den Abschnitt zur landwirtschaftlichen Saisonarbeit unter B. III.).

Auf europäischer Ebene finden sich insbesondere in mehreren sekundärrechtlichen Instrumenten der EU Vorgaben zur Ausgestaltung eines Systems, das die effektive Durchsetzung der jeweiligen Richtlinien ermöglicht. Um nur einzelne Beispiele zu nennen:

---

1013 Vgl. grundlegend und kritisch zur Thematik *Kobte*, WSI-Mitteilungen 2015, 170 ff.

1014 BGBl. 2024 II, Nr. 72.

1015 Vgl. BMAS, ILO-Übereinkommen Nr. 184 über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft von Deutschland ratifiziert.

So verlangt etwa Art. 5 S. 1 der Entsenderichtlinie 96/71/EG:

„Die Mitgliedstaaten sehen geeignete Maßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung dieser Richtlinie vor.“

Art. 10 Abs. 1 der Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG verlangt:

„Für den Fall der Nichteinhaltung dieser Richtlinie durch Leiharbeitsunternehmen oder durch entleihende Unternehmen sehen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen vor. Sie sorgen insbesondere dafür, dass es geeignete Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren gibt, um die Erfüllung der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen durchsetzen zu können.“

Und Art. 4 Abs. 2 der Arbeitsschutzrichtlinie 89/391/EWG fordert explizit:

„Die Mitgliedstaaten tragen insbesondere für eine angemessene Kontrolle und Überwachung Sorge.“

Zu beachten ist ferner die Verpflichtung zur Einrichtung einer Marktaufsicht gemäß Art. 4 der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, die Erfüllung der Vorgaben hinsichtlich der Aufsicht entsprechend der Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020 sowie die Vorgaben zur Errichtung eines Inspektionssystems gemäß Art. 20 der Störfallrichtlinie 2012/18/EU.<sup>1016</sup> In Bezug auf deren Vorgängerrichtlinie hat der EuGH ausdrücklich entschieden, dass ein Mitgliedstaat gegen seine unionsrechtlichen Verpflichtungen verstößt, wenn er nicht ausreichend tatsächliche Inspektionen durchführt.<sup>1017</sup> Ausweislich der Gesetzesbegründung erfolgte die Umsetzung in § 21 ArbSchG, wobei dort auch auf andere Gesetze wie die GewO und das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) verwiesen wird.<sup>1018</sup> Freilich bestehen hinsichtlich der Angemessenheit Spielräume in der nationalen Umsetzung, allerdings ist die Kontrollarchitektur am Ziel der Richtlinie aus Art. 1 Abs. 1 Arbeitsschutzrichtlinie 89/391/EWG auszurichten.<sup>1019</sup>

Der Rat der hohen Aufsichtsbeamten der EU sieht in seinem Evaluationsbericht von 2017<sup>1020</sup> zwar eine Verbesserung der aktiven Kontrolltätigkeiten in Bezug auf den Arbeitsschutz im Vergleich zu früher, wobei er insbesondere die Verabschiedung der GDA als positiv hervorhebt. Positiv bewertet er außerdem

---

1016 Vgl. MHD B ArbR-Bücker, § 172 Rn. 27.

1017 EuGH, 17.6.1999 – C-336/97, Slg. 1999, I-3771, Rn. 25, 27 (*Kommission/Italien*).

1018 BT-Drs. 13/3540, 21.

1019 EuArbRK-Klindt/Schucht, Art. 4 RL 89/391/EWG Rn. 1 f.

1020 Geschäftsstelle des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, SLIC-Bericht 2017,

101 ff.

den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), bei dem es allerdings an einer dauerhaften belastbaren Struktur fehle. Insgesamt müsse die Koordination zwischen staatlichen Stellen und Unfallversicherungsträgern verbessert werden. Vor allem kritisiert der Rat Mängel in der Kohärenz des aktuellen föderalen Systems und sieht insbesondere in den Ländern Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg einen potenziellen Verstoß gegen das ILO-Übereinkommen Nr. 81, weil es dort an einer zentralen Steuerung der Überwachung des Arbeitsschutzes mangle. Auch wirke sich die föderale Struktur negativ auf die internationale Zusammenarbeit aus. Schließlich empfiehlt der Rat, dass das BMAS eine koordinierende Rolle einnehme. Die Rolle des Ministeriums sei bis dato unklar.

## IV. Beispiele aus anderen Staaten

Denkt man über Reformen des deutschen Systems nach, lohnt sich ein Blick über die Landesgrenzen. So ist etwa in Frankreich die Arbeitsinspektion (*inspection du travail* – Art. L8112-1 Code du travail) für die Überprüfung von Mindestarbeitsbedingungen zuständig.<sup>1021</sup> Sie kann bei Verstößen selbst Bußgelder verhängen und das Strafgericht anrufen. Die Entscheidung, ob ein Strafverfahren eingeleitet wird, liegt dann bei der Staatsanwaltschaft. Sie ist dem Arbeitsministerium unterstellt und in regionale bzw. lokale Einheiten strukturiert. Ihre Zuständigkeit umfasst das französische Arbeits- und Sozialrecht fast vollständig. Angelehnt an das ILO-Übereinkommen Nr. 81 sind seine Kompetenzen in Art. L8113 Code du travail ausgestaltet.

Auch in Polen hat die staatliche Arbeitsinspektion (*Państwowa Inspekcja Pracy*) umfassende Kompetenzen und kann als Durchsetzungsinstrumente nicht nur auf Bußgelder zurückgreifen, sondern bspw. auch die sofortige Auszahlung geschuldeter Löhne anordnen (Art. 11 Nr. 7 des Gesetzes über die nationale Arbeitsinspektion – *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*) und Arbeitnehmer bei Klagen vor Gericht unterstützen (Art. 10 Nr. 11 des Gesetzes über die nationale Arbeitsinspektion).

Auch in Spanien kann die Arbeits- und Sozialversicherungsinspektion (*Inspección de Trabajo y Seguridad Social*) unmittelbare Anordnungen gegen Betriebe treffen, die Arbeitgeberpflichten zu erfüllen haben.

---

<sup>1021</sup> Dazu *Vincent* in: Schulten et al. (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen, 6, 9.

In den Niederlanden wurden 2012 unterschiedliche Arbeitskontrollbehörden in der Inspektion Soziales und Beschäftigung (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) zusammengeschlossen.<sup>1022</sup> Vormalig existierten neben dem Arbeitsinspektorat (Arbeidsinspectie) noch die Arbeits- und Einkommensinspektion (Inspectie Werk en Inkomen), der Soziale Informations- und Ermittlungsdienst Inspektion (Inspectie van Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) und der Vermittlungsausschuss des Ministeriums für soziale Angelegenheiten Beschäftigung. Die Behörde hat weitreichende Befugnisse und Kompetenzen. So ist sie verantwortlich für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und soll etwa die Einhaltung des Mindestlohngesetzes, des Mindesturlaubsgesetzes, des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes überwachen, genauso wie die Einhaltung der Arbeitszeit, des Arbeitsschutzes sowie die Unfallverhütung und die Aufdeckung von Betrug und Ausbeutung. Sie ist dem Arbeits- und Sozialministerium unterstellt. Neben dem Verhängen von Geldbußen und dem Einleiten von Strafverfahren kann sie u.U. sogar Waren beschlagnahmen.

Freilich sind das nur wenige Schlaglichter auf höchst unterschiedliche Rechtsordnungen mit einem unterschiedlichen staatsorganisatorischen Aufbau sowie unterschiedlichen Sozialversicherungssystemen etc. Um die jeweiligen Systeme ausreichend zu verstehen, bedürfte es einer vertieften Auseinandersetzung mit den jeweiligen Rechtssystemen und dem zugrunde liegenden Verwaltungsaufbau. Was die Beispiele aber dennoch zu vermitteln vermögen, sind Potenziale, die bei der Ausgestaltung eines Inspektionssystems bestehen.

## V. Vorschlag für eine Neuordnung des Kontrollregimes

### 1. Ausgangspunkt

Die Kontrolllandschaft in Deutschland zeigt sich in der Zusammenschau enorm zersplittert und erfasst auch nicht alle Mindestarbeitsbedingungen. Es lohnt sich also, über eine grundlegend neue Struktur der Arbeitsaufsicht nachzudenken. Denn es zeigt sich, dass gerade in Branchen wie den hier untersuchten Rechte von Beschäftigten häufig nur auf dem Papier bestehen und vielfach missachtet werden, da keine effektiven Mechanismen zu ihrer Durchsetzung existieren. Der Schutzzweck des Arbeitsrechts und des Arbeitsschutzrechts ver-

---

1022 Dazu *Wagner* in: Schulten et al. (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen, 24, 24 ff.

langt jedoch schon aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Hintergrunds ihre effektive Durchsetzung.<sup>1023</sup> Darüber hinaus verlangen europäische wie auch internationalrechtliche Vorgaben nach einem öffentlich-rechtlich gestalteten Aufsichtssystem.<sup>1024</sup>

Insofern zeigen Vorbilder aus anderen Staaten, dass eine Zentralisierung der Arbeitsaufsicht, erweiterte Kompetenzen derselben sowie effektive Mittel in der Durchsetzung eine Verbesserung der Situation nach sich ziehen können. Dabei sind Forderungen in diese Richtung auch in der deutschen politischen Debatte keineswegs neu. So haben bspw. der DGB und die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* in einem gemeinsamen Positionspapier 2017 eine Zusammenführung bzw. Koordination der verschiedenen Akteure in einer übergeordneten Behörde mit erweiterten Befugnissen nebst einer verbesserten Ausstattung gefordert.<sup>1025</sup> Hieran kann im Folgenden angeknüpft werden. Da die vorliegende Studie vorrangig an die Maßnahmen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes anknüpft, sind die nachfolgenden Vorschläge in erster Linie als Denkanstöße zu verstehen, die einer weiteren Ausgestaltung bedürfen.

Selbstverständlich sind auch andere Aspekte wie eine ausreichende personelle Ausstattung, hinreichende Sprachkompetenzen bei den Prüfern, Verbesserungen im Datenaustausch etc. relevant, die jedoch an anderer Stelle schon behandelt worden sind und daher vorliegend ausgeklammert bleiben sollen.

## 2. Zentralisiertes Arbeitsinspektorat

Aus unserer Sicht empfiehlt sich eine Zentralisierung der Arbeits- und Sozialaufsicht in einer Behörde, in der gebündelt jedenfalls alle gesetzlichen Mindestarbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsschutzes kontrolliert werden und in der die entsprechende Fachkompetenz aufgebaut werden kann. Bisherige Zuständigkeiten des Zolls wie auch der Arbeitsaufsichten der Länder zur Kontrolle und Durchsetzung von Arbeits- und Arbeitsschutzrecht sollten auf diese Behörde übergehen. Dies sollte gleichermaßen für die anderen unter E. II. 2. genannten Behörden und Stellen einschließlich der Sozialversicherungsträger gelten, soweit sie Kontrollaufgaben besitzen. Angelehnt an den im internationalen Recht und insbesondere im Rahmen der ILO üblichen Begriff bezeichnen wir eine solche Verwaltungseinheit nachfolgend als Arbeitsinspektorat. Um eine bundesweit einheitliche Anwendung zu gewährleisten, sollte

---

1023 Kollmer/Klindt/Schucht-Schucht, § 21 ArbSchG Rn. 7.

1024 So auch exemplarisch MHD B ArbR-Bücker, § 172 Rn. 27.

1025 Deutsche Kommission *Justitia et Pax*/DGB, Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt, 18 f.

sogar darüber nachgedacht werden, hierzu eine Bundeszuständigkeit vorzusehen, was allerdings verfassungsrechtlich zu verankern wäre.

Auf jeden Fall sollte eine solche Behörde der Fachaufsicht durch das Arbeitsministerium auf Bundes- oder Landesebene unterstellt sein, was in der aktuellen Aufsichtsarchitektur weder auf Bundesebene (Behörden der Zollverwaltung) noch in allen Bundesländern der Fall ist.

Vorteile einer solchen Lösung beständen sowohl für das Verwaltungshandeln als auch für die einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer:

- Auf Verwaltungsebene könnten die Ressourcen zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden. In der Behörde könnte eine umfassende Fachkompetenz aufgebaut werden, die einen globalen Blick auf das Betriebsgeschehen ermöglicht. Sinnvollerweise hätten auch die Sozialpartner, über beratende Gremien, Einfluss auf das Kontrollgeschehen. Auch die Betriebsparteien sollten aktiv in die Tätigkeit des Arbeitsinspektorats einbezogen werden. Die Koordination würde vereinfacht und verbessert. Unfallversicherungsträger könnten sich auf ihre beratende Funktion konzentrieren.
- Eine solche Behörde sollte auf der Grundlage moderner Datenverarbeitung ausgerichtet sein. So ist es in anderen Risikobereichen üblich, dass der Staat unmittelbar über Gefahren informiert ist. Beispielsweise sind bei Müllverbrennungsanlagen kontinuierlich Emissionsdaten an die Aufsichtsbehörde zu übermitteln (vgl. §§ 16 f. der 17. Bundes-Immissionsschutzverordnung, BImSchV).<sup>1026</sup> Es wäre durchaus sinnvoll, über vergleichbare Systeme auch im Bereich des Arbeitsschutzrechts, insbesondere des Arbeitszeitrechts nachzudenken. So wäre es etwa überlegenswert, ob in den im Schwarzarbeitsgesetz genannten Risikobranchen (§ 2a Abs. 1 SchwarzArbG) eine unmittelbare Meldung der Arbeitszeit und ggf. auch der Lohnsummen an eine Aufsichtsbehörde übermittelt werden sollte, die bei Verstößen oder Risikoverdacht eingreifen kann. Ein entsprechendes System existiert rudimentär bereits in der Bauwirtschaft mit den Monatsmeldungen, die von den Arbeitgebern an die dortige Sozialkasse übermittelt werden und die aggregierten Arbeitszeiten sowie die aggregierten Lohnsummen enthalten (vgl. Abschnitt II des Tarifvertrags über das Sozialkassenverfahren im Baugewerbe (VTV) vom 28. September 2018). Hier handelt es sich noch nicht um ein System in Echtzeit, allerdings ließe sich ein solches heutzutage technisch ohne größeren Aufwand umsetzen. In Schweden scheint bereits ein System zu bestehen, in dem die Arbeitszeiten über die Arbeitsschutzbehörde erfasst werden, wodurch die Arbeitnehmer

---

<sup>1026</sup> Zur Zulässigkeit BVerwG, 13.2.1997 – 7 C 47.95, NVwZ 1997, 998.

effizienter ihre Rechte und auch Lohnansprüche durchsetzen können und Kontrollen erleichtert werden.<sup>1027</sup>

- Arbeitgeber wären bei Kontrollen nicht mehr mit einer Vielzahl unterschiedlicher Behörden mit unterschiedlichen Anforderungen und Verfahrensweisen konfrontiert. Dies würde die Belastung mindern und die Zusammenarbeit mit den Behörden verbessern.
- Abgesehen von der verbesserten und effektiveren Kontrolle und damit besseren Durchsetzung des Arbeitsrechts hätten die Arbeitnehmer aufseiten der Behörden einen klaren Ansprechpartner.
- Es wäre auch darüber nachzudenken, entsprechend dem polnischen Modell dem Arbeitsinspektorat die Kompetenz zuzuweisen, die sofortige Gewährung individueller Ansprüche der Arbeitnehmer anzuordnen – bspw. bei Mindestlohnverstößen.

Abschließend stellt sich noch die Frage, in welchem Verhältnis eine solche neue Aufsichtsarchitektur zu den Ausführungen zum Direktanstellungsgebot steht. Im Ergebnis würde sie das Direktanstellungsgebot keineswegs obsolet machen, da die in den untersuchten Branchen vorherrschende Intransparenz dennoch fortbestehen würde. Auch ein Arbeitsinspektorat wäre darauf angewiesen, auf klare Verantwortlichkeiten zurückgreifen zu können.

---

<sup>1027</sup> Dazu Deutsche Kommission Justitia et Pax/DGB, Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt, 18.

## F. Fazit

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz ist ein bemerkenswertes Gesetz, da es nicht primär an einer Regulierung der Arbeitsbedingungen selbst ansetzt, sondern seinen Fokus auf die Durchsetzung des bestehenden Rechts legt. Hierzu versucht es einerseits durch ein Direktanstellungsgebot transparente Verantwortlichkeiten zu schaffen und andererseits die Kontrolllandschaft zu verbessern.

Zwar sind in Zeiten abnehmender Tarifbindung staatliche Mindestarbeitsbedingungen notwendig und auch verfassungsrechtlich geboten, dies gilt in besonderem Maß für das Arbeitsschutzrecht. Insofern sind Vorgaben, wie etwa das Stellen von Unterkünften, wie sie durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz eingeführt worden sind, konkretisierte Vorgaben zur Arbeitszeitaufzeichnung, wie sie in § 6 Abs. 1 GSA Fleisch vorgesehen sind, oder auch die im novellierten Postgesetz vorgesehenen Vorgaben zu Einschränkungen beim Transport schwerer Pakete zu begrüßen. Jedoch lösen sie die Missstände, die in vielen Subunternehmen der Paketzustellung bestehen, nicht auf. Auch der Ausbau der gesetzlichen Haftungs- und Sanktionsnormen (wie etwa die Nachunternehmerhaftung gemäß § 14 AEntG bzw. § 28e SGB IV) und eine Lizenzpflicht bzw. Registrierungspflicht (§ 4 PostG) setzen nicht am Auslöser der prekären Bedingungen in der Branche an und sind daher keine mildereren Mittel zu einem Direktanstellungsgebot.

Das Problem bestand in der Fleischwirtschaft und besteht nach wie vor in der Paketzustellung in der durch den Einsatz von Subunternehmen geschaffenen Intransparenz und ausgelagerten Verantwortlichkeit für arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben. Durch ein Direktanstellungsgebot – in Form einer Beschränkung / eines Verbots des Einsatzes von Subunternehmen und der Leiharbeit – würde diese Intransparenz aufgebrochen. Derjenige, der eine Dienstleistung oder ein Produkt auf dem Markt anbietet und die Art der Produktion bzw. Dienstleistungserbringung wesentlich mitbestimmt, hätte auch für die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen einschließlich der Bedingungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu sorgen. Auch für die Arbeitnehmer wäre stets klar, wer ihr Vertragsarbeitgeber ist und an wen sie sich zur Geltendmachung von Ansprüchen wenden müssen. Gleichzeitig würden die Strukturen dafür geschaffen, dass Arbeitnehmer die von der deutschen Rechtsordnung zur Verfügung gestellten kollektiven Schutzinstrumente, insbesondere die betriebliche Mitbestimmung, aber auch Tarifverträge, effektiv in Anspruch nehmen können. Auch durch Überwachungsbehörden werden auf diesem Weg effektive Kontrollen ermöglicht. Im Ergebnis würde also die Grundlage für eine effektive Rechtswahrnehmung und -durchsetzung gebildet. Insofern ist ein Direktanstellungsgebot unter den Voraussetzungen, wie sie in der Flei-

schindustrie und in der Paketzustellung existieren, sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch unionsrechtlicher Sicht zulässig. Auch eine Übertragung auf weitere Branchen wäre jedenfalls unter den folgenden Voraussetzungen zulässig, die stets einer Gesamtbetrachtung bedürfen, wobei sich in gesetzgeberischer Hinsicht eine Anlehnung an § 6a GSA Fleisch durchaus anbietet:

- In der Branche wird die Leistungserbringung im Kernbereich der Tätigkeit in wesentlichen Teilen durch Fremdpersonal erbracht, womit insbesondere der Einsatz von Subunternehmen über Werkverträge und/oder Dienstverträge gemeint ist, der Einsatz von Soloselbstständigen sowie der Einsatz von Leiharbeitnehmern.
- Dieser Fremdpersonaleinsatz führt zu Intransparenz und unklaren Verantwortlichkeiten, bspw. weil die Struktur und Art der Leistungserbringung weitgehend von den auftraggebenden Unternehmen vorgegeben wird oder weil das Nebeneinander unterschiedlicher Beschäftigungsformen eine Zuordnung erheblich erschwert.
- Es besteht eine hohe Vulnerabilität eines großen Teils der Beschäftigten, bspw. aufgrund ihres Aufenthaltsstatus, ihres Ausbildungsniveaus, ihrer Sprachkenntnisse etc.
- In der Branche finden illegale Beschäftigung und Verstöße gegen zwingende Mindestarbeitsbedingungen in erheblichem Ausmaß statt. Dies kann sich bspw. auf Mindestlohnunterschreitungen, Steuer- oder Sozialabgabebetrag, illegale Ausländerbeschäftigung, illegale Leiharbeit etc. beziehen.
- Die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen in der Branche ist nicht ausreichend sicherzustellen, bspw. aufgrund der erwähnten Intransparenz infolge eines extensiven Fremdpersonaleinsatzes.
- Den Missständen kann aufgrund der strukturellen Voraussetzungen der Branche auch mit kollektivarbeitsrechtlichen Instrumenten nicht ausreichend begegnet werden oder der Bestand des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer einer Branche mithilfe kollektivarbeitsrechtlicher Instrumente (wie etwa im Fall der Sozialkassen der Bauwirtschaft) wäre durch den Fremdpersonaleinsatz gefährdet.
- Es stehen keine mildereren ähnlich wirksamen Durchsetzungsinstrumente zur Verfügung.
- Die Branche oder Teilbranche lässt sich rechtssicher abgrenzen.

Dieser Katalog verdeutlicht, dass eine Übertragung des Direktanstellungsgebots auf andere Branchen nicht leichtfertig erfolgen kann. Es handelt sich um ein scharfes Schwert. Jedenfalls dort, wo diese Kriterien erfüllt sind, empfiehlt es sich aber, es auch einzusetzen.

Vormals auftraggebende Unternehmen werden durch ein Direktanstellungsgebot dazu verpflichtet, die Arbeits- und Betriebsorganisation so auszugestalt-

ten, dass sie in Einklang mit vor allem arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften steht, da sie dann für Verstöße unmittelbar verantwortlich gemacht werden können. Sie können nicht mehr aus bloßem finanziellen Interesse Aufträge an Subunternehmer vergeben, um im Preiswettbewerb zu bestehen. Der Wettbewerb soll vielmehr auf Grundlage von Effizienz und Innovation erfolgen. Daher wird auf diesem Weg auch ein „level playing field“ in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht geschaffen. Der jeweils betroffene Teilarbeitsmarkt wird so geordnet.

Die vormalig bei Subunternehmen tätigen Beschäftigten würden fortan in den Betrieb des ehemaligen Auftraggebers integriert werden, wo die Betriebsgröße dazu geeignet ist, effektive Mitbestimmungsstrukturen zu ermöglichen. Zudem wird den Gewerkschaften durch die betriebliche Integration die Ansprache der Beschäftigten ermöglicht. Sie können die Beschäftigten so über ihre Arbeitnehmerrechte und über ihr Recht, Betriebsräte zu gründen, aufklären. Dies ist deshalb besonders bedeutsam, weil eine Vielzahl an migrantischen Beschäftigten, wie sie in den untersuchten Branchen verbreitet sind, keine deutschen Sprach- und Rechtskenntnisse haben. Hinzu kommt, dass ein effektiver Arbeitsschutz nur durch betriebsverfassungsrechtliche Strukturen flächendeckend sichergestellt werden kann, da staatliche Überwachungsbehörden hierzu selbst bei bester Ausstattung nicht in der Lage sind. Betriebliche Mitbestimmungsstrukturen ebnen dann auch den Weg für den Aufbau von tarifvertraglichen Strukturen, die wesentlich dazu beitragen, dass Arbeits- und Gesundheitsbedingungen sich verbessern. Auf diesem Weg wird gleichzeitig die Tarifautonomie gestärkt.

Ferner soll mit dem Direktanstellungsgebot und den damit einhergehenden klaren Verantwortlichkeiten illegale Beschäftigung bekämpft werden, die durch undurchsichtige Subunternehmerketten begünstigt wird. Erst auf diesem Weg werden effektive Kontrollen der zuständigen Behörden ermöglicht.

Allerdings ist das Instrument des Direktanstellungsgebots selbstverständlich nur da sinnvoll, wo Fremdpersonaleinsatz verbreitet ist. Das ist bei der Saisonarbeit in der Landwirtschaft gerade nicht der Fall. Dennoch hat die Branche mit vergleichbaren Problemen hinsichtlich der Nichteinhaltung von Mindestarbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen zu kämpfen. Da in der Landwirtschaftsbranche das Entstehen von Mitbestimmungsstrukturen im erforderlichen Umfang aufgrund der in weiten Teilen klein- und kleinstbetrieblichen Struktur sowie der hohen Mobilität der Arbeitskräfte nicht realistisch ist, kommt hier der staatlichen Arbeitsaufsicht eine besondere Rolle zu.

Die Kontrolllandschaft erweist sich aktuell aber als zersplittert, personell schlecht ausgestattet, in ihren Kompetenzen beschränkt und daher insgesamt

nicht in der Lage, entsprechend den unions- und internationalrechtlichen Vorgaben mittels Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen ein ausreichendes Schutzniveau zu gewährleisten. Insofern empfehlen wir zentralisierte Arbeitsinspektorate mit umfassenden Kompetenzen hinsichtlich der Kontrolle, aber auch der erweiterten Möglichkeiten zur Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen. Der Ausbau von Kontrollbehörden und deren Kapazitäten ist insofern notwendig, jedoch kein milderes Mittel im Vergleich zu einem Direktanstellungsgebot.

Der Gesetzgeber hat mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz in mehrerlei Hinsicht Neuland betreten, das sich als gewinnbringend erweist und geeignet ist, auf weitere Bereiche ausgedehnt zu werden.

# Literatur- und Quellenverzeichnis

**Ahlberg, Kerstin**, A Story of Failure – But Also of Success: The Social Dialogue on Temporary Agency Work and the Subsequent Negotiations between Member States on the Draft Directive, in: Ahlberg, Kerstin et al. (Hrsg.), *Transnational Labour Regulation. A Case Study of Temporary Agency Work*, Bruxelles u. a. 2008, S. 191–262.

**Andorfer, Christian/Tsankova-Herrtwich, Tseja**, Fremdpersonaleinsatz in der Fleischwirtschaft – kein effektiver Rechtsschutz. Eine Analyse der bisherigen Judikatur, *NZA-RR 2022*, 393–397.

**Arbeit und Leben**, Faire Arbeit? Fehlanzeige! Die Realität mobiler Beschäftigter in Deutschland – Ein Magazin der Beratungsstellen von Arbeit und Leben, *Magazin 2023*, abrufbar unter: <https://www.arbeitund-leben.de/medien/publikationen/item/arbeit-und-leben-magazin-2023> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg**, Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit & Menschenhandel (Hrsg.), *Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung verhindern: Branchenspezifische Analyse – Anzeichen erkennen & handeln. Landwirtschaftliche Saisonarbeit und häusliche Pflege*, 2. Ausg., Berlin 2022.

**Arning, Martin, et al.**, Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Zeitarbeit. Abschlussbericht zum GDA-Arbeitsprogramm, Berlin 2014.

**Arps, Jan Ole/Tügel, Nelly**, Ausgeliefert – DHL, Amazon, Hermes & Co: Wachstum, Arbeitsbedingungen und Kämpfe in einer boomenden Branche, Berlin 2024.

**Asshoff, Gregor/Walser, Manfred**, Stärkung der Tarifautonomie – auch an ihren Rändern: Die Solo-Selbstständigen, *NZA 2021*, 1526–1534.

**Badura, Peter, et al. (Hrsg.)**, Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Aufl., München 2004 (zit.: BeckPostG-Bearbeiter).

**Barmer**, Institut für Gesundheitssystemforschung (Hrsg.), *Barmer Gesundheitsreport 2022*, Berlin 2022.

**Baumann, Jana Gioia**, Erdbeer-Ernte: Rahmann sieht rot, *ZEIT online*, 19.6.2022, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/arbeit/2022-06/erdbeeren-ernte-landwirtschaft-preissturz-interview> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bayreuther, Frank**, Verbot von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft, *NZA 2020*, 773–776.

**Bayreuther, Frank/Kiel, Heinrich/Zimmermann, Ralf** (Hrsg.), *Bundesurlaubsgesetz mit Nebengesetzen*, 3. Aufl., München 2024 (zit.: Bayreuther/Kiel/Zimmermann-Bearbeiter).

**Becker, Friedrich**, Gemeinschaftsrechtliche, sozialpolitische, arbeitsmarktpolitische Aspekte des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe, *DB 1982*, 2348–2354.

**Bienzeisler, Bernd/Zanker, Claus**, *Zustellarbeit 4.0 – Eine 360-Grad-Analyse. Leitfaden zur Entwicklung der Zustellarbeit am Beispiel der KEP-Branche*, Stuttgart 2020, abrufbar unter: <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/6aff779b-2c0f-4350-8d38-d42ccf364da8/content> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bild am Sonntag (BamS)**, Interview mit Bundesminister Hubertus Heil, 9.4.2023, 4 f.

## Durchsetzung von Arbeitsrecht

**BMAS/BAuA**, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2022, Dortmund, Dezember 2023.

**Boecken, Winfried, et al.** (Hrsg.), *Gesamtes Arbeitsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2023 (zit.: NK-GA-Bearbeiter).

**Boemke, Burkhard**, Die EG-Leiharbeitsrichtlinie und ihre Einflüsse auf das deutsche Recht, RIW 2009, 170–190.

**Boemke, Burkhard, et al.**, Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft. Arbeitsschutzkontrollgesetz: Der falsche Weg zum richtigen Ziel, NZA 2020, 1160–1166.

**Bogoeski, Vladimir**, Kontinuitäten der Ausbeutung: Migrantische Saisonarbeiter\*innen in der deutschen Landwirtschaft während der COVID-19-Pandemie, SR 2024, 56–73.

**Böhlke, Nils/Schulten, Thorsten**, Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland, in: Schulten, Thorsten et al. (Hrsg.), *Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen: Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann*, Studie im Auftrag der G.I.B., Arbeitspapier Nr. 49, Bottrop, November 2014, S. 30–39.

**Böhm, Wolfgang**, Umsetzung der EU-Leiharbeitsrichtlinie – mit Fragezeichen?!, DB 2011, 473–476.

**Bosch, Gerhard, et al.**, Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen. Einhaltung von Mindestlohnansprüchen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, der Fleischwirtschaft und des Gastgewerbes, Düsseldorf 2018.

**Bosch, Gerhard/Hüttenhoff, Frederic/Weinkopf, Claudia**, Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden 2019.

**BPEX**, Mitglieder, abrufbar unter: <https://www.biek.de/ueber-uns/mitglieder.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Brandt, Laurens**, Der Urlaub als europäisches Arbeitsschutzrecht, EuZA 2023, 383–393.

**Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Blickpunkt Arbeitsmarkt, Entwicklungen in der Zeitarbeit 2020, Nürnberg, Juni 2020.

**Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe (Monatszahlen und Jahreszahlen). Stichtag: 30.6.2024, Nürnberg, Januar 2025.

**Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Saisonale Beschäftigung in der Landwirtschaft, Kurzinfo März 2024, abrufbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Wirtschaftszweige/generische-Publikationen/Kurzinfo-Saisonale-Beschaeftigung-in-der-Landwirtschaft.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Wirtschaftszweige/generische-Publikationen/Kurzinfo-Saisonale-Beschaeftigung-in-der-Landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Beschäftigte in der Landwirtschaft (Monatszahlen), Tabellen, Länderreport über Beschäftigte (Quartalszahlen), Nürnberg, März 2024.

**Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Beschäftigte und Entgelte nach ausgewählten Wirtschaftszweigen, Sonderauswertung für die Logistikbranche vom 28.10.2024, im Besitz der Verfasser.

**Bundesagentur für Arbeit (BA)**, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (Hrsg.), Bereinigter Pay Gap von Leiharbeitnehmern, Nürnberg 2019.

**Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)**, Pro-Kopf-Verzehr von Fleisch sinkt auf unter 52 Kilogramm, Pressemitteilung, 4.4.2024, abrufbar unter: [https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/240404\\_Fleischbilanz.html#:~:text=Auf%20Basis%20der%20neuen%20Berechnungen,auf%20unmehr%2051%2C6%20Kilogramm](https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/240404_Fleischbilanz.html#:~:text=Auf%20Basis%20der%20neuen%20Berechnungen,auf%20unmehr%2051%2C6%20Kilogramm) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)**, BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018, abrufbar unter: <https://www.bibb.de/de/65740.php> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)**, Klöckner/Seehofer: „Vorgaben des Gesundheitsschutzes und Erntesicherung bringen wir zusammen“, Pressemitteilung, 2.4.2020, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/04/erntehelfer.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**, Paketbotenschutzgesetz, Dokumentation, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/paketboten-schutz-gesetz.html> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**, Bessere Arbeitsbedingungen in der Paketbranche, Meldung, 20.5.2019, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2019/verbesserungen-paketbranche.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**, Das ändert sich im neuen Jahr, Pressemitteilung, 19.12.2023, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/das-aendert-sich-im-jahr-2024.html> (zuletzt abgerufen am 28.1.2025).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**, ILO-Übereinkommen Nr. 184 über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft von Deutschland ratifiziert, Meldung, 12.6.2024, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2024/ilo-uebereinkommen-184-ueber-arbeitsschutz-landwirtschaft-ratifiziert.html> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**, Bundeskabinett beschließt dauerhaften Schutz für Paketboten, Pressemitteilung, 4.9.2024, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2024/paketboten-schutz-gesetz.html> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**, Landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Tabelle 3030300-0000 Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben nach Betriebsgrößenklassen, abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/landwirtschaftliche-arbeitskraefte> (zuletzt abgerufen am 3.3.2025).

**Bundesnetzagentur**, Bundesnetzagentur als Arbeitgeberin, abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/Karriere/ArbeitgeberBNetzA/start.html> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Bundesnetzagentur**, Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2020/2021 mit 12. Sektorgutachten Post (2021) der Monopolkommission – Wettbewerb mit neuem Schwung!, BT-Drs. 20/1622, Bonn/Berlin 2021.

**Bundesverband Paket und Expresslogistik (BPEX)**, Presseinformation 7/2023, BPEX-Vorsitzender Marten Bosselmann zur Gewichtsbegrenzung von Paketen, abrufbar unter: <https://bpex-ev.de/presse/meldung/statement-gewichtsbegrenzung-pakete.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesverband Paket und Expresslogistik (BPEX)**, KEP-Studie 2022 – Analyse des Marktes in Deutschland 2022, Impulsgeber mit Innovationskraft, Berlin, Juni 2022, abrufbar unter: [https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_KEP-Studie\\_2022.pdf](https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2022.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

## Durchsetzung von Arbeitsrecht

**Bundesverband Paket und Expresslogistik (BPEX)**, KEP-Studie 2023 – Analyse des Marktes in Deutschland, Perspektiven eröffnen, Gemeinschaft gestalten, Berlin, Juni 2023, abrufbar unter: [https://bpex-ev.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_KEP-Studie\\_2023.pdf](https://bpex-ev.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2023.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesverband Paket und Expresslogistik (BPEX)**, KEP-Studie 2024 – Analyse des Marktes in Deutschland, 20 Jahre KEP: Dynamik, Tempo, Wachstum, Berlin, Juli 2024, abrufbar unter: <https://bpex-ev.de/publikationen/studien.html?year=2024> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Bundesverband Paket und Expresslogistik (BPEX)/KE-Consult**, Zustellerbefragung 2024 – Ergebnisse, Berlin 2024, abrufbar unter: [https://bpex-ev.de/files/biek/downloads/papiere/BPEX\\_Zustellerbefragung\\_2024\\_Ergebnisse.pdf](https://bpex-ev.de/files/biek/downloads/papiere/BPEX_Zustellerbefragung_2024_Ergebnisse.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Butollo, Florian/Koepf, Robert**, Die doppelte Einbettung der Logistikarbeit und die Grenzen prekärer Beschäftigung, WSI-Mitteilungen 2020, 174–181.

**Calliess, Christian/Ruffert, Matthias** (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 6. Aufl., München 2022 (zit.: Calliess/Ruffert-*Bearbeiter*).

**Cremer, Wolfram/Deinert, Olaf**, Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, Frankfurt am Main 2023.

**Czommer, Lars/Worthmann, Georg**, Von der Baustelle auf den Schlachthof. Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche, IAT-Report 2005-03, 1–12.

**Däubler, Wolfgang**, Die Unternehmerfreiheit im Arbeitsrecht. Eine unantastbare Größe?, neue Ausg., Saarbrücken 2012.

**Däubler, Wolfgang**, Arbeitsrechtliche Probleme der Fleischindustrie. Gutachtliche Stellungnahme für den Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG), Berlin 2020.

**Däubler, Wolfgang**, Arbeitsschutz schafft neues Arbeitsrecht!?, NZA 2021, 86–91.

**Däubler, Wolfgang** (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz. Mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz, 5. Aufl., Baden-Baden 2022 (zit.: Däubler, TVG-*Bearbeiter*).

**Däubler, Wolfgang, et al.** (Hrsg.), Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht mit kollektivrechtlichen Bezügen: Handkommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2022 (zit.: HK-ArbR-*Bearbeiter*).

**Dausies, Manfred A./Ludwigs, Markus** (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 57. EL, München, August 2022 (zit.: Dausies/Ludwigs-*Bearbeiter*).

**Davidov, Guy**, Compliance with and Enforcement of Labour Laws: An Overview and Some Timely Challenges, SR 2021, 111–127.

**Deinert, Olaf**, Kurzgutachten – Womit kann begründet werden, dass Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung nur in der Fleischindustrie verboten werden können? Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2020.

**Deinert, Olaf**, Zur Zulässigkeit eines Direktanstellungsgebots für Arbeitnehmer in der Fleischindustrie, AuR 2020, 344–352.

**Deinert, Olaf/Walsler, Manfred**, Tarifvertragliche Bindung der Arbeitgeber. Bindungswille und -fähigkeit der Arbeitgeber und ihrer Verbände als juristisches und rechtspolitisches Problem, Baden-Baden 2015.

**Deutsche Bundesbank**, Kaufkraftäquivalente historischer Beträge in deutschen Währungen, Stand: Januar 2025, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2uxt4k42> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung**, Handlungsanleitung für die arbeitsmedizinische Vorsorge – BGI/GUV-I 504-46 Juli 2009.

**Deutsche Kommission Justitia et Pax/Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**, Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt, Positionspapier, Berlin 2017.

**Deutsche Post/DHL**, Informationen zu DHL Produkten und Preisen, abrufbar unter: <https://shop.deutsche-post.de/dhl-paketpreise> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Deutsche Post DHL Group**, Geschäftsbericht 2022, Bonn 2022, abrufbar unter: <https://group.dhl.com/content/dam/deutschepostdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2022.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Deutscher Bauernverband** (Hrsg.), Situationsbericht 2023/24. Trends und Fakten zur Landwirtschaft, 50. Ausgabe, Berlin/Frankfurt am Main, Dezember 2023.

**Deutscher Bundestag**, Unterabteilung Fachbereich Europa, Vereinbarkeit der Regelungen des geplanten § 6a GSA Fleisch mit dem Unionsrecht, PE 6 – 3000 – 089/20, 22.10.2020, Berlin 2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/810864/9eefbf033af2f9d516667582f601a79a/PE-6-089-20-pdf.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.2.2025).

**Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)** Schleswig-Holstein Nordwest, Brief *Susanne Uhl* an Schleswig-Holsteinischen Landtag, Kapazitäten und Arbeitsbedingungen auf Schlachthöfen und in der Fleischverarbeitung in Schleswig-Holstein, Bericht der Landesregierung, Drs. 19/1510 29, Januar 2020.

**Dorsemont, Filip/Pecinovsky, Pieter**, Directive (EU) 2022/2041 of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union: an opportunity to promote collective bargaining?, SR 2025, 36–40.

**DPD**, Versandbestimmungen, abrufbar unter: <https://www.dpd.com/de/de/support/versandbestimmungen/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Dubal, Veena**, On algorithmic wage discrimination, SSRN 19.1.2023, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4331080](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4331080) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert** (Hrsg.), Grundgesetz, 104. EL, München 2024 (zit.: Dürig/Herzog/Scholz-Bearbeiter).

**Eckinger, Eva**, Preise zu niedrig: Landwirte zerstören aus Protest Erdbeerfelder, agrarheute, 27.5.2022, abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/land-leben/preise-niedrig-landwirte-zerstoeren-protest-erdbeerfelder-594141> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**EFFAT**, EFFAT Report – Covid-19 outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants, 25.6.2020, Brüssel.

**Egger, Hartmut**, Rechtliche Probleme einer engeren Zusammenarbeit zwischen Unfallversicherungsträgern und staatlichen Arbeitsschutzbehörden, NZS 1994, 352–356.

**Elguth, Peter/Kohaut, Susanne**, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2021, WSI-Mitteilungen 2022, 328–336.

**Epping, Volker/Hilgruber, Christian** (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 54. Aufl., München, Stand: 15.2.2023 (zit.: BeckOK-GG-Bearbeiter).

**Erol, Şerife**, Gestaltung durch Recht – Die Neuordnung der Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft, 26. Colloquium für den wissenschaftlichen Nachwuchs im Arbeits- und Sozialrecht des Hugo Sinzheimer Instituts der Hans-Böckler-Stiftung 1.–2. Februar 2024 Kassel, Präsentation, abrufbar unter: <https://www.wsi.de/de/neuordnung-der-arbeitsbeziehungen-in-der-fleischindustrie-43035.htm> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Erol, Şerife/Schulten, Thorsten**, Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie. Das Ende der „organisierten Verantwortungslosigkeit“, Düsseldorf Januar 2021.

**Erol, Şerife/Schulten, Thorsten**, Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz, WSI Study, Nr. 41, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf 2025 (im Erscheinen).

**Esser, Robert, et al.** (Hrsg.), Wirtschaftsstrafrecht. Kommentar mit Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht, Köln 2017 (zit.: Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis-Bearbeiter).

**Eurostat**, Short term business statistics (sts), 14.1.2025, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sts\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sts_esms.htm) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Faire Mobilität**, Fallsammlung Kurier-, Express-, Paketdienst-Branche 2022. Erfahrungen aus der Beratungspraxis von Faire Mobilität, Berlin 2022.

**Faire Mobilität**, Fallsammlung Kurier-, Express-, Paketdienstbranche 2024, Berlin 2024.

**FAZ online**, Gesundheit wird für Profite der Fleischbarone aufs Spiel gesetzt, 17.6.2020, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/kritik-nach-groessem-corona-ausbruch-in-fleischfabrik-toennies-16820166.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Figge, Gustav** (Begr.); **Minn, Norbert/Sieben, Stefan** (Hrsg.), Sozialversicherungs-Handbuch Beitragsrecht. Das Beitrags- und Versicherungsrecht der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie der Arbeitsförderung, 9. Aufl., 136. EL, Köln 2024 (zit.: Figge-Bearbeiter).

**Fleischwirtschaft**, Wettbewerbssituation wird geprüft, 27.1.2025, abrufbar unter: <https://www.fleischwirtschaft.de/news/aktuell/monopolkommission-wettbewerbssituation-wird-geprueft-61021> (zuletzt abgerufen am 31.1.2025).

**Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut** (Hrsg.), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl., München 2024 (zit.: EuArbRK-Bearbeiter).

**Garloff, Grégory/Nielebock, Helga**, Verfassungsbeschwerden gegen die Neuregelungen des GSA Fleisch, AuR 2023, 75–79.

**Gärtner, Markus**, Amazon startet 2023 Logistik-Zentrum in Kaiserslautern, Onlinehändler News, 2.11.2020, abrufbar unter: <https://www.onlinehaendler-news.de/amazon/konzern/2392-amazon-startet-2023-logistikzentrum-kaiserslautern> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Generalzolldirektion** (GZD), Zoll nimmt Paketdienstleister ins Visier – erste Zwischenbilanz, Pressemitteilung, 10.10.2023, abrufbar unter: [https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2023/x67\\_sp\\_paket\\_kurierdienste\\_gzd.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2023/x67_sp_paket_kurierdienste_gzd.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Generalzolldirektion (GZD)**, Bundesweite Schwerpunktprüfung gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, Pressemitteilung, 14.11.2024, abrufbar unter: [https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2024/x08\\_sp\\_kontrollen\\_spedition\\_logistikbranche\\_gzd.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2024/x08_sp_kontrollen_spedition_logistikbranche_gzd.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Generalzolldirektion (GZD)**, Jahresstatistik 2023, Bonn 2024.

**Gensicke, Miriam et al.**, Neue Erkenntnisse über die Beendigung von Arbeitsverhältnissen in der Praxis, AuR 2008, 431–439.

**Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)**, Bundesempfehlung Landwirtschaft, abrufbar unter: <https://www.glfa.de/bundesempfehlung-ldw/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA)**, TV Mindestentgelt, abrufbar unter: <https://www.glfa.de/tv-mindestentgelt/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Geschäftsstelle des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik**, Abschlussbericht – SLIC-Revision 2017 des staatlichen Arbeitsschutzsystems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2019.

**GLS**, Fragen und Antworten, abrufbar unter: <https://www.gls-pakete.de/faq/de/category/pakete-versenden/subcategory/geschäftlich/wie-schwer-darf-ein-paket-sein> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin** (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar, 82. EL, München 2023 (zit.: GHN AEUV-Bearbeiter).

**Grabosch, Robert**, Nachhaltigkeit in Lieferketten: Zur EU-Gesetzgebung über Sorgfaltspflichten, AuR 2022, 244–248.

**Grabosch, Robert/Schönfelder, Daniel**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: neue Pflichten zur Vermeidung menschen- und umweltrechtlicher Risiken weltweit, AuR 2021, 488–494.

**Greiner, Stefan**, Direktanstellungsgebot und Tariferstreckung in der KEP-Branche. Eine verfassungs-, unions- und tarifrechtliche Untersuchung. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e.V. (BIEK), Berlin 2024, abrufbar unter: [https://bpex-ev.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_Gutachten\\_Stefan\\_Greiner\\_Vertragspartnerverbot\\_2024.pdf](https://bpex-ev.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_Gutachten_Stefan_Greiner_Vertragspartnerverbot_2024.pdf) (zuletzt abgerufen am 10.2.2025).

**Greiner, Stefan/Muñoz Andres, Tim**, Sektorale Arbeitnehmerüberlassungsverbote in Bauhauptgewerbe und Fleischindustrie – verfassungsgemäß?, BB 2024, 1588–1594.

**Grund, Christian/Martin, Johannes/Minten, Axel**, Beschäftigungsstruktur und Zufriedenheit von Zeitarbeitnehmern in Deutschland, SOEPpapers 677/2014, Berlin 2014, abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.471752.de/diw\\_sp0677.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.471752.de/diw_sp0677.pdf) (zuletzt abgerufen am 10.2.2025).

**Häberle, Peter** (Hrsg.), Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 244. EL, München 2022 (zit.: Erbs/Kohlhaas-Bearbeiter).

**Hamann, Wolfgang**, Die Richtlinie Leiharbeit und ihre Auswirkungen auf das nationale Recht der Arbeitnehmerüberlassung, EuZA 2009, 287–331.

**Hans-Böckler-Stiftung** (Hrsg.), Mitbestimmung – Das demokratische Gestaltungsprinzip der sozialen Marktwirtschaft. Studien zur Wirkung von betrieblicher und Unternehmensmitbestimmung, abrufbar unter: [https://www.imu-boeckler.de/data/Hans-Boeckler-Stiftung\\_Mitbestimmung\\_Gestaltungsprinzip-der-.pdf](https://www.imu-boeckler.de/data/Hans-Boeckler-Stiftung_Mitbestimmung_Gestaltungsprinzip-der-.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Hans-Böckler-Stiftung** (Hrsg.), Branchenmonitor Schlachten und Fleischverarbeitung, Düsseldorf 2019.

**Hebeler, Timo**, Die Vereinigung, Auflösung und Schließung von Sozialversicherungsträgern, NZS 2008, 238–244.

**Heinrich-Böll-Stiftung/BUND/Le Monde Diplomatique**, Fleischatlas 2021, Berlin, Januar 2021.

**Henn, Elisabeth/Jahn, Jannika** (Hrsg.), BeckOK Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, München, Stand: 1.2.2023 (zit.: BeckOK LkSG-Bearbeiter).

**Henssler, Martin/Willemsen, Heinz Josef/Kalb, Heinz-Jürgen** (Hrsg.), Arbeitsrecht Kommentar, 10. Aufl., Köln 2022 (zit.: HWK-Bearbeiter).

**Herresthal, Carsten**, Grundrechtecharta und Privatrecht. Die Bedeutung der Charta der Grundrechte für das europäische und das nationale Privatrecht, ZEuP, 238–280.

**Hermes**, Wie ermittle ich den Preis für meine Sendung?, abrufbar unter: <https://www.myhermes.de/service/fragen/versenden/versandkosten-berechnen.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Herrmann, Steffen**, Hubertus Heil und die Fleischindustrie: Erfolg oder Scheinreform?, Frankfurter Rundschau, 4.3.2024, abrufbar unter: <https://www.fr.de/wirtschaft/fleischindustrie-ausbeutung-hubertus-heil-scheinreform-92869217.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Huschik, Gwendolyn, et al.**, Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Freiburg/München 2022.

**IG BAU**, Initiative Faire Landarbeit und die Saisonberichte, abrufbar unter: <https://igbau.de/Initiative-Faire-Landarbeit.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**IG BAU**, Jahresmitgliedschaft für Wanderarbeitende, 14.4.2021, abrufbar unter: <https://igbau.de/Jahresmitgliedschaft.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**IG BAU**, Tarifinfo. Abschluss Bundesempfehlung Landwirtschaft, Dezember 2023, abrufbar unter: <https://igbau.de/Binaries/Binary19731/2023-12-15-TI-Abschluss-Bundesempfehlung-Landwirtschaft-2023.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Initiative Faire Landarbeit** (Hrsg.), Saisonbericht der Landwirtschaft – Bericht 2022, Frankfurt am Main, Februar 2023.

**Initiative Faire Landarbeit** (Hrsg.), Saisonarbeit in der Landwirtschaft – Bericht 2023, Frankfurt am Main, März 2024.

**Initiative Faire Landarbeit/Oxfam Deutschland** (Hrsg.), „Das hier ist nicht Europa“ – Ausbeutung im Spargel-, Erdbeer- und Gemüseanbau in Deutschland, Berlin, Mai 2023.

**Isensee, Josef/Kirchhof, Paul** (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, Heidelberg 2010 (zit. Isensee/Kirchhof, HdBStR-Bearbeiter).

**ISN – Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.**, ISN-Schlachthofranking 2023: Konsolidierung in der Schlachtbranche setzt sich fort, abrufbar unter: <https://www.schweine.net/news/isn-schlachthofranking-2023-konsolidierung-setzt.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Jarass, Hans D./Kment, Martin** (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl., München 2022 (zit.: Jarass/Pieroth-Bearbeiter).

**Jüngst, Ilona**, „Verbot von Werkverträgen“, Interview mit Stefan Thyroke, eurotransport, 17.2.2023, abrufbar unter: <https://www.eurotransport.de/logistik/spedition-und-logistik/stefan-thyroke-von-verdi-verbot-von-werkvertraegen/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Kalbfus, Michael/Zimmer, Patrick**, Arbeitsrechtliche Aspekte in der Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – ein Überblick, ArbRAktuell 2023, 165–169.

**Kärcher, Anneliese/Walser, Manfred**, Grenzüberschreitender Austausch von Sozialversicherungsdaten. Rahmenbedingungen und Reformoptionen sozialer Sicherung bei Entsendung, Düsseldorf 2023.

**Kärcher, Anneliese/Walser, Manfred**, Vereinbarkeit eines Direktanstellungsgebots in der Paketzustellung mit dem Verfassungs- und Unionsrecht, Frankfurt am Main 2023.

**Keusch, Nelly**, Der deutsche Wursthersteller Rügenwalder Mühle wird zum Vegi-Unternehmen – und will Schweizer Anbietern wie Nestlé Konkurrenz machen, NZZ, 27.1.2024, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/ruegenwalder-muehle-ld.1774846> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Kiel, Heinrich/Lunk, Stefan/Oetker, Hartmut** (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 6. Aufl., Bd. 1 und 2, München 2024 (zit.: MHD B ArbR-Bearbeiter).

**Kingreen, Thorsten**, Der krankensicherungsrechtliche Status von Saisonarbeitenden in der Landwirtschaft, SR 2/2025 (im Erscheinen).

**Kisling, Tobias/Kran, Beate**, Streiks drohen: Worauf sich Postkunden nun einstellen müssen, Berliner Morgenpost, 18.2.2023, abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/wirtschaft/article237653657/streiks-drohen-post-kunden-verdi.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Klein, Thomas**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz als Alternative zum Verbandsklagerecht? Auswirkungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes auf die Arbeitsrechtsdurchsetzung in Deutschland, ZIP 2023, 1053–1065.

**Klengel, Ernesto**, Die Durchsetzung von Arbeitsrecht bei grenzüberschreitenden Einsätzen von Arbeitskräften im Lichte aktueller Entwicklungen, SR 2024, 13–34.

**Klocke, Daniel**, Standortsicherung auf der betrieblichen Ebene, in: Klein, Thomas/Klocke, Daniel/Schlachter-Voll, Monika (Hrsg.), Standort- und Beschäftigungssicherung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen, HSI-Schriftenreihe Bd. 43, Frankfurt am Main 2022, S. 135–208.

**Knopp, Anton**, Probleme des Arbeitsmarktes und die gesetzliche Neuregelung, DB 1982, 111–116.

**Kocher, Eva**, Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten. Das Arbeitsrecht in der betrieblichen Praxis, Düsseldorf 2008.

**Kocher, Eva**, Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht, Düsseldorf 2002.

**Kohte, Wolfhard**, Aufsicht im Arbeitsschutz – internationale Anforderungen und Impulse, WSI-Mitteilungen 2015, 170–177.

**Kohte, Wolfhard**, Das Arbeitsschutzkontrollgesetz – Schritte zur besseren Rechtsdurchsetzung, ARP 2021, 2–6.

**Kollmer, Norbert/Klindt, Thomas/Schucht, Carsten** (Hrsg.), Arbeitsschutzgesetz mit Arbeitsschutzverordnung. Kommentar, 4. Aufl., München 2021 (zit.: Kollmer/Klindt/Schucht-Bearbeiter).

**Kollmer, Norbert/Wiebauer, Bernd/Schucht, Carsten** (Hrsg.), Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV). Kommentar, 4. Aufl., München 2019 (zit.: Kollmer/Wiebauer/Schucht-Bearbeiter).

**Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**, Kommunal-Info 4/2020, Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.kommunalforum-sachsen.de/wp-content/uploads/2020/06/Kommunal-Info-2020-4.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Köpke, Uwe**, Postgesetz-Novelle 2022 – Stellungnahme von ver.di, bewegen 5/2022, 6.

**Krause, Rüdiger**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz als Baustein eines transnationalen Arbeitsrechts – Teil I, RdA 2022, 303–310.

**Krause, Rüdiger**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz als Baustein eines transnationalen Arbeitsrechts – Teil II, RdA 2022, 327–341.

**LabourNet Germany**, Paketbranche: Bundesweite Razzia – Jede dritte Zustellfirma verstößt gegen Arbeitsrecht, 18.2.2019, abrufbar unter: <https://www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/post/paketbranche-bundesweite-razzia-jede-dritte-zustellfirma-verstoest-gegen-arbeitsrecht/> (zuletzt abgerufen am 31.1.2025).

**Lackner, Helmut**, Ein „blutiges Geschäft“ – Kommunale Vieh- und Schlachthöfe im Urbanisierungsprozess des 19. Jahrhunderts: Ein Beitrag zur Geschichte der städtischen Infrastruktur, TG Technikgeschichte 2004, 89–138.

**Land Brandenburg**, Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV), Sonderaktion „Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Fleischverarbeitung während der SARS-CoV-2-Pandemie“, in: Land Brandenburg, Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (Hrsg.), Arbeitsschutz Jahresbericht 2020, Potsdam November 2021, S. 9–13.

**Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav** (Begr.), Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften. Kommentar, 92. EL, München 2023 (zit.: Landmann/Rohmer-*Bearbeiter*).

**Lange, Hartmut**, Die Transformation öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutznormen über § 618 Abs. 1 BGB in das Arbeitsvertragsrecht, SAE 2010, 152–162.

**Langenberg, Heike**, Auf der letzten Meile, ver.di publik 8/2022, 8.12.2022, abrufbar unter: <https://publik.verdi.de/ausgabe-202208/auf-der-letzten-meile/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Latzel, Clemens**, Soziale Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Richtlinie 2014/24/EU, NZBau 2014, 673–681.

**Leinemann, Wolfgang** (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Aufl., Neuwied 2000 (zit.: KassHandb-*Bearbeiter*).

**Lenz, Miriam**, Ausbeutung von Paketboten: Wie Amazon Kurierunternehmen unter Druck setzt, Correctiv, 5.7.2023, abrufbar unter: <https://correctiv.org/aktuelles/ungerechte-arbeit/2023/07/05/ausbeutung-paketboten-amazon-kurierunternehmen-unter-druck/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Lübker, Malte/Schulzen, Thorsten**, WSI-Mindestlohnbericht 2025, Report Nr. 100, Düsseldorf, Februar 2025.

**Macho, Andreas**, Hermes setzt verstärkt auf eigene Zusteller, Wirtschaftswoche, 30.11.2018, abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/paketdienste-hermes-setzt-verstaerkt-auf-eigene-zusteller/23699374.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Maier, Jutta**, Logistik 4.0. Aktivierung einer globalen Reservearmee, Tagesspiegel Background, 30.11.2022, abrufbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/aktivierung-einer-globalen-reservearmee> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Mayer, Udo/Paasch, Ulrich**, Das Verbot der Leiharbeit im Baugewerbe unter dem Grundgesetz, BB 1984, 1943–1947.

**Merck, David/Zanker, Claus**, Speditions- und Logistikbranche in Bayern: DGB-Index Gute Arbeit – Grundlage für nachhaltige Branchentarifarbeit, in: ver.di. (Hrsg.), Reader Gute Arbeit 2024. Aktive Arbeitsgestaltung von unten, Berlin Dezember 2023, S. 52–68.

**Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen** (MAGS NRW) (Hrsg.), Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2013, Düsseldorf.

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen** (MAGS NRW) (Hrsg.), Überwachungsaktion. „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“. Abschlussbericht, Düsseldorf 2019, abrufbar unter: [https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/191220\\_abschlussbericht\\_fleischindustrie\\_druckdatei.pdf](https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/191220_abschlussbericht_fleischindustrie_druckdatei.pdf) (zuletzt abgerufen am 10.2.2025).

**Monopolkommission**, Post 2021: Wettbewerb mit neuem Schwung! 12. Sektorgutachten. Gutachten der Monopolkommission gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 195 Abs. 2, 3 TKG, Berlin 2021.

**Montag et al.**, Im Netz der Subunternehmen, rbb24, 28.11.2022, <https://www.rbb24.de/studiofrankfurt/wirtschaft/2022/11/hoppegarten-paketboten-amazon-subunternehmen-arbeitsbedingungen-.html> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024; nicht mehr online abrufbar).

**Müller-Glöge, Rudi et al.** (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Aufl., München 2025 (zit.: *ErfK-Bearbeiter*).

**Müller, Nadine/Zanker, Claus**, Gute Arbeit im Logistiksektor gestalten, Gute Arbeit 2/2025, 8–13.

**Nielebock, Helga**, Kontrolle im fleischverarbeitenden Betrieb nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG) und dem Gesetz zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch), juris-Pr-ARB 2021 Anm. 8.

**Nietsch, Michael/Wiedmann, Michael**, Adressatenkreis und sachlicher Anwendungsbereich des neuen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, NJW 2022, 1–7.

**Peters, Benedikt/Preuß, Roland**, Saisonarbeit – Zahnschmerzen, Lohndumping und Kakerlaken, Süddeutsche Zeitung online, 3.3.2023, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/saisonarbeit-ernte helfer-arbeitsbedingungen-1.5744742> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Plück, Maximilian**, „Schwere strukturelle Kriminalität“ bei Paketdiensten, Rheinische Post, 15.4.2024, abrufbar unter: [https://rp-online.de/nrw/landespolitik/brisanter-bericht-vom-zoll-schwere-kriminalitaet-bei-paketdiensten\\_aid-110545739](https://rp-online.de/nrw/landespolitik/brisanter-bericht-vom-zoll-schwere-kriminalitaet-bei-paketdiensten_aid-110545739) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Polzin, Daniel**, Die Regulierung von Werkverträgen und anderen arbeitsbezogenen Unternehmenskooperationen, RdA 2021, 84–90.

**Preis, Ulrich**, Autonome Unternehmerentscheidung und „dringendes betriebliches Erfordernis“, NZA 1995, 241–250.

**Preis, Ulrich/Temming, Felipe**, Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht: Lehrbuch für Studium und Praxis, 7. Aufl., Köln 2024.

**Rasnača, Zane/Bernaciak, Magdalena** (Hrsg.), Posting of workers before national courts, Brussels 2020.

**rbb/presseportal**, Praktikanten-Trick: Ukrainische Studenten als billige Erntehelfer, 24.6.2019, abrufbar unter: <https://www.presseportal.de/pm/51580/4304449> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

## Durchsetzung von Arbeitsrecht

**Rieble, Volker/Pingel, Gregor/Vetter, Fabian**, Verfassungs- und Unionsrechtskonformität von Direktanstellungsgeboten, ZFA 2024, 372–398.

**Rieble, Volker/Vielmeier, Stephan**, Umsetzungsdefizite der Leiharbeitsrichtlinie, EuZA 2011, 474–504.

**Rinckhoff, Christopher**, Das Paketboten-Schutz-Gesetz, NZA 2019, 1667–1671.

**Rolfs, Christian, et al.** (Hrsg.), BeckOK Arbeitsrecht, 74. EL, München, Stand: 1.12.2024 (zit.: BeckOK-ArbR-Bearbeiter).

**Roßnagel, Alexander**, Einundfünfzigster Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und Fünfter Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Wiesbaden 2022.

**Röwekamp, Udo**, Verfassungsrechtliche Aspekte der neueren Entwicklung der Arbeitnehmerüberlassung, AuR 1984, 323–328.

**Ruppert, Sophie**, Das Werkvertragsverbot in der Fleischindustrie. Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtskonformität von § 6a Abs. 2 S. 1, 3 GSA Fleisch. Baden-Baden 2025 (zugl. Diss. Bucerius Law School Hamburg, 2024).

**Sagan, Adam/Schmidt, Alexander J.**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Ein Überblick aus der Perspektive des Arbeitsrechts, NZA-RR 2022, 281–291.

**Schaub, Günter (Begr.); Ahrendt, Martina, et al.** (Hrsg.), Arbeitsrechts-Handbuch. Systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis, 19. Aufl., München 2021 (zit.: Schaub ArbR-HdB-Bearbeiter).

**Schmierl, Klaus, et al.**, Wenig Mitbestimmung, viel Überwachung, Böckler Impuls 17/2022, 4–5.

**Schmierl, Klaus, et al.**, Digitale Logistik. Digitalisierungstechnik, Arbeitsbedingungen, Leistungspolitik und Mitbestimmung in Transportlogistik und Kurier-, Express- und Paketdiensten, Düsseldorf, Oktober 2022.

**Schmierl, Klaus/Schneider, Pauline/Struck, Olaf**, „Gläserne“ Paketbot\*innen – Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung in Kurier-, Express- und Paketdiensten, WSI-Mitteilungen 2021, 472–478.

**Schneider, Jan et al.**, Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe? – Case Studies on Migrant Labour in Germany, the Netherlands, and Sweden, New York 2020.

**Schulten, Thorsten/Specht, Johannes**, Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz – Grundlegender Wandel in der Fleischindustrie?, APuZ, 17.12.2021, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/fleisch-2021/344835/ein-jahr-arbeitsschutzkontrollgesetz/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Schüren, Peter** (Hrsg.), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Kommentar, 6. Aufl., Bd. 23, München 2022 (zit.: Schüren/Hamann, AÜG-Bearbeiter).

**Simantke, Elisa/Mielke, Jahel**, Schlachtbetriebe: Dumpingstandort Deutschland, Tagesspiegel, 21.3.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/dumpingstandort-deutschland-6373447.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Sommer, Jörn/Karb, Svenja/Bröker, Lisa-Marie, et al.**, Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch). Abschlussbericht, Berlin, Februar 2024.

**Späth, Jochen, et al.**, Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Tübingen, Januar 2018.

**Specht, Johannes/Schulten, Thorsten**, Mindestlohnarivvertrag in der Fleischwirtschaft, WSI-Blog, 14.6.2021, abrufbar unter: <https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohnarivvertrag-in-der-fleischwirtschaft-33525.htm> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Der Spiegel**, Letztes Gefecht, Nr. 44, 26.10.1975, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/letztes-gefecht-a-b0c61614-0002-0001-0000-000041392810> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Der Spiegel**, Zoll wittert Organisierte Kriminalität in Teilen der Paketbranche, Nr. 17, 19.4.2024, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/schwarzarbeit-zoll-wittert-organisierte-kriminalitaet-in-teilen-der-paketbranche-a-0e97f479-05db-4c72-98c7-6db598f78f04> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft – Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktive Arbeitsbedingungen**, 21.9.2015, abrufbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/standortoffensive-fleischwirtschaft-selbstverpflichtung-attraktive-arbeitsbedingungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/standortoffensive-fleischwirtschaft-selbstverpflichtung-attraktive-arbeitsbedingungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statista**, Ist zunehmende Mitarbeiter:innenfluktuation für Sie ein Thema?, 2025, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1325493/umfrage/zunehmende-mitarbeiterfluktuation-nach-branchen/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder**, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 2.1.2, Bodennutzung der Betriebe, Wiesbaden, abrufbar unter: [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000026](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000026) (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder**, Fachserie 3, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Arbeitskräfte, Reihe 2.1.8, Wiesbaden, abrufbar unter: [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000032](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000032) (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder**, Die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland, 22.12.2021, abrufbar unter: <https://www.giscloud.nrw.de/arcgis/apps/storymaps/stories/5fe8efbd8c774031a276714f52d05366> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder**, Arbeiten auf dem Land, Landwirtschaftszählung 2020, 4.4.2023, <https://www.giscloud.nrw.de/arcgis/apps/storymaps/stories/d42e7f689c3c40a2ae3686826cd846dd> (zuletzt abgerufen am 5.3.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Atypische Beschäftigung, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Glossar/atypische-beschaeftigung.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe, Tabelle 42271-003, Genesis-Online-Datenbank, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt**, Einordnung der Post-, Kurier- und Expressdienste in die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/post-kurier-expressdienste/hinweis-wz.html?nn=374076> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Saisonarbeitskräfte, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Glossar/saisonarbeitskraefte.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Landwirtschaftliche Betriebe mit ausgewählten Merkmalen 2020 nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung, Wiesbaden, Stand: 3.5.2024, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Tabellen/ausgewaehlte-merkmale-betrieblicher-ausrichtung.html?nn=371820> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Klassifikation der Wirtschaftszweige, Wiesbaden 2008.

**Statistisches Bundesamt**, Erzeugerpreisindizes für Dienstleistungen: Informationen zum Preisindex. Sonstige Post-, Kurier- und Expressdienste (WZ 2008: 53.2), Wiesbaden 28.9.2018, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-Dienstleistungen/Methoden/brancheninformationen.html#1357076> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Trend zu Großbetrieben in der Landwirtschaft – Schweinehaltung besonders betroffen, Pressemitteilung Nr. 001, 22.1.2020, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/01/PD20\\_N001\\_413.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/01/PD20_N001_413.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Boomende Paketdienst-Branche: 63 % der Beschäftigten arbeiten an Wochenenden und Feiertagen, Pressemitteilung Nr. 78, 25.11.2020, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/11/PD20\\_N078\\_474.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/11/PD20_N078_474.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Betriebe und landwirtschaftlich genutzte Fläche im Zeitablauf, 1933 bis 2020, Wiesbaden 2021, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftszaehlung2020/ergebnisse.html?nn=371820> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Dienstleistungen 2019. Strukturhebung im Dienstleistungsbereich Verkehr und Lagerei, Wiesbaden 2021.

**Statistisches Bundesamt**, Landwirtschaftszählung 2020 – Zahl der Arbeitskräfte weiterhin rückläufig, Pressemitteilung Nr. 053, 6.9.2021, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/09/PD21\\_N053\\_13.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/09/PD21_N053_13.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Fleischindustrie: Gut 24 % des Umsatzes im Jahr 2021 entfielen auf 1 % der Betriebe, Pressemitteilung Nr. 041, 4.7.2022, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22\\_N041\\_42\\_61.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_N041_42_61.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Erdbeerernte 2023 voraussichtlich 14 % geringer als im Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 288, 20.7.2023, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23\\_288\\_412.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_288_412.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Paketbranche: Fachkräfte bei Post- und Zustelldiensten verdienen im Schnitt 20 % weniger als Fachkräfte in der Gesamtwirtschaft, Pressemitteilung Nr. 059, 9.11.2023, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/11/PD23\\_N059\\_13\\_62.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/11/PD23_N059_13_62.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Rund 7 800 landwirtschaftliche Betriebe weniger seit dem Jahr 2020, Pressemitteilung Nr. 021, 16.1.2024, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_021\\_41.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_021_41.html) (zuletzt abgerufen am: 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Fleischproduktion im Jahr 2023 um 4 % gesunken, Pressemitteilung Nr. 049, 7.2.2024, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24\\_049\\_413.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_049_413.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Statistisches Bundesamt**, Fleischproduktion im 1. Halbjahr 2024 um 1,3 % gegenüber Vorjahr gestiegen, Pressemitteilung Nr. 302, 7.8.2024, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/08/PD24\\_302\\_413.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/08/PD24_302_413.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Süddeutsche Zeitung online**, Arbeitssituation von Paketboten: 4,50 Euro pro Stunde, null soziale Absicherung, 17.3.2019, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/arbeitssituation-von-paketboten-4-50-euro-pro-stunde-null-soziale-absicherung-1.4371588> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Süddeutsche Zeitung online**, „Das Vertrauen, das wir in die Firma Tönnies setzen, ist auf null“, 20.6.2020, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/nrw-toennies-ansteckungen-1.4942464> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Süddeutsche Zeitung online**, Thüringen will mit Initiative Paketzusteller besser schützen, 21.3.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/5emh3mnc> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**SVLFG**, Ausländische Saisonarbeitskräfte, abrufbar unter: <https://www.svlf.de/auslaendische-saisonarbeitskraefte> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**SVLFG**, Berufskrankheiten in der Grünen Branche auf hohem Niveau, 18.11.2022, abrufbar unter: <https://www.svlf.de/pm-berufskrankheiten-auf-hohem-niveau> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**SVLFG**, Auf einen Blick – Daten und Zahlen 2022, Kassel 2023, abrufbar unter: <https://cdn.svlf.de/fiona8-blobs/public/svlfgonpremiseproduction/5aa6c9704178ef75/bd4aa199b5dd/auf-einen-blick-2022.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Table Briefings**, 2.12.2024, abrufbar unter: <https://table.media/100-headlines/professional-briefing/dienstag-scholz-in-kiew-klimapflichten-von-staaten-assistenzhunde-proteste-in-georgien-rente-nach-67-ruestungsindustrie/> (zuletzt abgerufen am 31.1.2025; Paywall).

**Temming, Felipe**, Auslegung der Leiharbeitsrichtlinie („AKT“), Anm. zu EuGH, Urt. v. 17.3.2015, Rs. C-533/13, jurisPR-ArbR 25/2015, Anm. 1.

**Teuscher, Tilman/Gabriel, Moritz**, Das geplante Arbeitsschutzkontrollgesetz – Folgen für alle Arbeitgeber und Branchen, ARP 2020, 282–286.

**Thüsing, Gregor** (Hrsg.), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Kommentar, 4. Aufl., München 2018 (zit.: Thüsing, AÜG-Bearbeiter).

**Thüsing, Gregor/Mantsch, Simon**, Branchenspezifische Verbote des Fremdpersonaleinsatzes – Leiharbeit auf Abschiedstournee?, NZA 2024, 584–589.

**Tönnies**, Historie: Von der kleinen Familien-Metzgerei zu einem der führenden Produzenten Europas, abrufbar unter: <https://www.toennies.de/historie/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Tschöpe, Ulrich** (Hrsg.), Arbeitsrecht Handbuch, 13. Aufl., Köln 2023 (zit.: Tschöpe, Arbeitsrecht Handbuch-Bearbeiter).

**Tuengerthal, Hansjürgen/Rothenhöfer, Michael**, Eine Lanze für den Werkvertrag, BB 2013, 53–57.

**Ulber, Jürgen**, Die Richtlinie der Leiharbeit, AuR 2010, 10–15.

**Ulber, Jürgen/Ulber, Daniel** (Hrsg.), AÜG. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, 6. Aufl., Frankfurt am Main 2023 (zit.: Ulber/Ulber-Bearbeiter).

**Ulrici, Bernhard** (Hrsg.), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2017 (zit.: HK-AÜG-Bearbeiter).

**UPS**, Paketabmessungen und -gewicht bestimmen, abrufbar unter: <https://www.ups.com/de/de/support/shipping-support/shipping-dimensions-weight.page> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

## Durchsetzung von Arbeitsrecht

**ver.di**, FAIR zugestellt statt ausgeliefert. Für die Eigenbeschäftigung der Zusteller\*innen in der Paketbranche. Für einen nachhaltigen Gesundheitsschutz, Berlin, abrufbar unter: [https://psl.verdi.de/++file++6475b4f91cb2b0e7a74cac5a/download/RZ\\_DPAG\\_FBE2303018\\_KEP\\_Broschu%CC%88re\\_2.A\\_ES\\_96dpi.pdf](https://psl.verdi.de/++file++6475b4f91cb2b0e7a74cac5a/download/RZ_DPAG_FBE2303018_KEP_Broschu%CC%88re_2.A_ES_96dpi.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**ver.di**, „Fair zugestellt statt ausgeliefert“: ver.di startet Kampagne für bessere Arbeitsbedingungen der KEP-Zusteller, Pressemitteilung, 20.3.2013, abrufbar unter: <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++f25c940a-90ac-11e2-b7d2-52540059119e> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**ver.di**, Fachbereich Postdienste, Speditionen, Logistik, Arbeitsbedingungen in der Paketbranche, bewegen 5/2022, 4–5.

**ver.di**, Bundesrat für Verbot von Subunternehmen, Pressemitteilung, 6.11.2023, abrufbar unter: <https://tinyurl.com/2vrd5u6m> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**ver.di** Bundesverwaltung, Fachbereich Postdienste, Spedition und Logistik, Die ver.di Kampagne Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP), Berlin, April 2013.

**ver.di Bundesverwaltung**, Fair zugestellt statt ausgeliefert, Präsentation, 2023, im Besitz der Verfasser.

**Vincent, Catherine**, Die Umsetzung des SMIC in Frankreich, in: Schulten, Thorsten et al. (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen: Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie im Auftrag der G.I.B., Arbeitspapier Nr. 49, Bottrop, November 2014, S. 6–23.

**von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin** (Begr.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden 2015 (zitiert: von der Groeben/Schwarze/Hatje-Bearbeiter).

**Waas, Bernd**, Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Leiharbeit, ZESAR 2009, 207–213.

**Wagner, Bettina/Hassel, Anke**, Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry, Transfer: European Review of Labour and Research 2016, 163–178.

**Wagner, Eric/Ruttloff, Marc**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Eine erste Einordnung, NJW 2021, 2145–2152.

**Wagner, Ines**, Die Umsetzung des Minimumloon in den Niederlanden, in: Schulten, Thorsten et al. (Hrsg.), Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen: Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Studie im Auftrag der G.I.B., Arbeitspapier Nr. 49, Bottrop, November 2014, S. 24–29.

**Wahnschaffe, Thies**, Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts, Berlin 2023 (zugl. Diss. Universität Hannover, 2023).

**Wallraff, Günter**, Armee der Unsichtbaren, ZEIT Nr. 23, 31.5.2012, abrufbar unter: [https://www.zeit.de/2012/23/Wallraff-Paketzusteller?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/2012/23/Wallraff-Paketzusteller?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025; Paywall).

**Walser, Manfred**, Einfluss der Rechtsordnung auf die Tarifbindung der Arbeitgeberseite, Frankfurt am Main 2015 (zugl. Diss. Universität Göttingen, 2014).

**Walser, Manfred**, Sozialkassen in Europa. Hintergrund – Aufgaben – rechtliche Vorgaben – Durchsetzungsinstrumente, in: Mosler, Rudolf (Hrsg.), Festschrift 75 Jahre BUA, Wien 2021, S. 223–250.

**Walser, Manfred**, The logistics sector in Germany. Lack of transparency due to subcontracting, in: Borelli, Silvia (Hrsg.), Sorry we subcontracted you, Brüssel 2025 (im Erscheinen).

**Walser, Manfred**, Vereinbarkeit eines Boykott-Verbots mit Art. 11 EMRK, EuZA 2022, 338–351.

**Wank, Rolf**, Genügt das reformierte AÜG dem Unionsrecht?, BB 2018, 1909–1916.

**WELT**, Gewerkschaften fordern besseren Schutz für Erntehelfer, 29.9.2023, abrufbar unter: <https://www.welt.de/regionales/rheinland-pfalz-saarland/article247703300/Gewerkschaften-fordern-besseren-Schutz-fuer-Erntehelfer.html> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Whittall, Michael/Trinczek, Rainer**, Structural characteristics and industrial relations in the pork value chain: the case of Germany, in: Campanella, Piera/Dazzi, Davide (Hrsg.), Meat-up Fire: Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain, Mailand 2020, S. 103–137.

**Willemsen, Heinz Josef/Sagan Adam**, Die Auswirkungen der europäischen Grundrechtecharta auf das deutsche Arbeitsrecht, NZA 2011, 258–262.

**Winkelmüller, Michael/Felz, Sebastian/Hussing, Marcus**, BeckOK Arbeitsschutzrecht, 20. Aufl., München, Stand: 1.10.2024 (zit.: BeckOK-ArbSchR-Bearbeiter).

**wir.sind.ver.di**, Überwachung, Intransparenz und jede Menge Überstunden für Amazons Paketzusteller\*innen, August 2022, abrufbar unter: <https://wir-sind-verdi.de/2022/08/23/ueberwachung-intransparenz-und-jede-menge-ueberstunden-fuer-amazons-paketzustellerinnen/> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**, Neuordnung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen am Beispiel der Fleischindustrie, abrufbar unter: <https://www.wsi.de/de/neuordnung-der-arbeitsbeziehungen-in-der-fleischindustrie-43035.htm> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags**, Mindeststandards im VN-Sozialpakt und ausgewählten ILO-Übereinkommen, Sachstand, WD 2 – 3000 – 002/17, Berlin, 23.1.2017.

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags**, Lieferdienste, leistungsorientierte Vergütung und Straßenverkehrssicherheit, Sachstand, WD 5 – 3000 – 058/23, WD 6 – 3000 – 057/23, Berlin, 12.7.2023.

**Wolf, Roland**, Arbeitsschutzkontrollgesetz – sachlich falsch und schwer zu rechtfertigen, in: Düwell, Nora et al. (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem sozialen und inklusiven Rechtsstaat – Covid-19 als Herausforderung. Liber amicorum Franz Josef Düwell, Baden-Baden 2021, S. 999–1017.

**Zanker, Claus**, Branchenanalyse Logistik. Der Logistiksektor zwischen Globalisierung, Industrie 4.0 und Online-Handel, Düsseldorf, Juni 2018.

**ZEIT online**, Hubertus Heil will gegen Ausbeutung von Paketboten vorgehen, 2.3.2019, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-03/bundesarbeitsminister-hubertus-heil-paketbranche-zustelldienste-dumpingloehne-ausbeutung> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**ZEIT online**, Hubertus Heil bestätigt Ende der Leiharbeit in der Fleischindustrie, 17.2.2024, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-02/fleischindustrie-leiharbeit-verbot-hubertus-heil> (zuletzt abgerufen am 21.11.2024).

**Zimmer, Reingard**, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Handlungsoptionen für Mitbestimmungsakteure und Gewerkschaften, Frankfurt am Main 2023.

**Zimmer, Reingard**, Das Verbot des Fremdpersonaleinsatzes in der Fleischwirtschaft und dessen Anwendungsbereich. Es geht um die Wurst, NZA 2022, 4–8.

**Zinke, Olaf**, Insolvenzen in der Landwirtschaft: Das schlimme Ende kommt noch, agrarheute, 15.11.2021, abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/management/betriebsfuehrung/insolvenzen-landwirtschaft-schlimme-ende-kommt-noch-587375> (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**Zoll**, Kurier-, Express- und Paketdienstleister in Unter- und Oberfranken geprüft, Pressemitteilung, 10.5.2021, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2021/z04\\_kurier\\_express\\_paketdienstleister\\_sw.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2021/z04_kurier_express_paketdienstleister_sw.html) (zuletzt abgerufen am 11.11.2024; nun nicht mehr online abrufbar).

**Zoll**, Erntehelfer um Mindestlohn betrogen, 30.1.2024, abrufbar unter: [https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2024/z82\\_erntehelfer\\_ka.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2024/z82_erntehelfer_ka.html) (zuletzt abgerufen am 30.1.2025).

**In der Schriftenreihe des Hugo Sinzheimer Instituts  
für Arbeits- und Sozialrecht sind zuletzt erschienen:**

- Band 53 Olaf Deinert  
**Die konditionierte Allgemeinverbindlicherklärung**  
ISBN 978-3-7663-7399-1
- Band 52 HSI  
**Gewerkschaftsrechte heute**  
ISBN 978-3-7663-7368-7
- Band 51 Uwe Fuhrmann  
**Frauen in der Geschichte der Mitbestimmung –  
Pionierinnen in Betriebsräten, Gewerkschaft und Politik**  
ISBN 978-3-7663-7344-1
- Band 50 Wolfram Cremer/Olaf Deinert  
**Fremdpersonalverbot in der Fleischwirtschaft auf dem Prüfstand  
des Verfassungsrechts**  
ISBN 978-3-7663-7367-0
- Band 49 Wolfgang Däubler  
**Klimaschutz und Arbeitsrecht**  
ISBN 978-3-7663-7366-3
- Band 48 Reingard Zimmer  
**Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz**  
ISBN 978-3-7663-7312-0
- Band 47 Peter Stein  
**Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht im Arbeitsrecht  
und seine Grenzen**  
ISBN 978-3-7663-7295-6
- Band 46 Bernd Waas  
**Künstliche Intelligenz und Arbeitsrecht**  
ISBN 978-3-7663-7294-9
- Band 45 Victoria Koch-Rust/Gabriele Rosentreter  
**Rechtsstellung Dual Studierender**  
ISBN 978-3-7663-7287-1
- Band 44 Michael Kittner/Ernesto Klengel  
**Die Entstehung des Kündigungsschutzgesetzes**  
ISBN 978-3-7663-7284-0

Weitere Informationen zur Schriftenreihe:  
**[www.hugo-sinzheimer-institut.de](http://www.hugo-sinzheimer-institut.de)**

