

# Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft

Im Jahr 2014 ist es auf erheblichen politischen Druck gelungen, erstmals einen Mindestlohn in der deutschen Fleischwirtschaft einzuführen, der aktuell bei 8,75 € pro Stunde liegt. Davon profitiert haben vor allem die zahlreichen entsandten Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa, die als Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen zuvor häufig deutlich weniger verdient hatten. Der Beitrag geht auf der Basis von Interviews mit Vertretern von Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite, Betriebsräten und Unternehmen sowie Kontrollinstanzen und Beratungsstellen der Frage nach, wie sich die Arbeitsbedingungen durch den Mindestlohn in der Branche verändert haben und wo noch Probleme bei dessen Durchsetzung und Einhaltung bestehen.

CLAUDIA WEINKOPF, FREDERIC HÜTTENHOFF

## 1. Einleitung

Die Arbeitsbedingungen und Löhne in der deutschen Fleischwirtschaft stehen seit vielen Jahren in der Kritik. Angeprangert wurden insbesondere die Bedingungen für nach Deutschland entsandte Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen aus Osteuropa, die in Schlachtunternehmen große Teile der Zerlegung übernehmen: überlange Arbeitszeiten, extrem niedrige Stundenlöhne von 3 bis 5 € sowie die mangelnde Qualität vieler der von den Fleischunternehmen zur Verfügung gestellten Unterkünfte. In diesem Zusammenhang wurden „kriminelle Praktiken moderner Sklaverei“ (Doelfs 2012) beklagt. Belgien, Frankreich und Österreich haben sich im Jahr 2013 bei der EU-Kommission förmlich darüber beschwert, dass Deutschland sich durch den Einsatz von entsandten Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa zu Dumpinglöhnen Wettbewerbsvorteile verschaffe (EFFAT 2013).

Der öffentliche Druck auf die deutsche Fleischbranche, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, ist auch im Inland in den letzten Jahren immer stärker gewachsen. Allerdings gab es lange Zeit keine Bereitschaft, grundlegende Änderungen vorzunehmen, was auch daran liegt, dass der Organisationsgrad sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Gewerkschaftsseite gering ist und nur wenige Tarifverträge existieren. Erst als sich die vier größten Fleischkonzerne im Sommer 2013 gemeinsam mit der Gewerkschaft NGG für

Verhandlungen über einen Mindestlohn aussprachen, kam Bewegung in die Branche.

Wir geben in diesem Beitrag einen kurzen Überblick über die Struktur der Branche (Abschnitt 2) und gehen auf die intensive Nutzung von Werkverträgen und die Hintergründe dieser Praxis ein (3). Anschließend befassen wir uns mit den strukturellen Problemen, die der Etablierung eines Branchenmindestlohns in diesem Wirtschaftszweig lange entgegenstanden (4), sowie mit der besonderen Rolle, die der Regulierung der Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft – insbesondere jener der bei den Werkvertragsunternehmen Beschäftigten – durch freiwillige Vereinbarungen zukommt (5). Auf der Basis unserer Interviews mit Experten von Verbänden und Unternehmen<sup>1</sup> ziehen wir schließlich eine Zwischenbilanz zur Durchsetzung des Mindestlohns. ▶

<sup>1</sup> Die Interviews wurden im Rahmen eines von der HBS geförderten Forschungsprojekts geführt, in dem wir die Um- und Durchsetzung von Mindestlöhnen in drei Branchen – Fleischwirtschaft, Bauhauptgewerbe und Gastgewerbe – untersuchen. Das Projektdesign umfasst Interviews mit ca. 60 Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Unternehmen und Betriebsräten sowie Beratungsstellen und Kontrollinstanzen.

## 2. Die Fleischwirtschaft

Die Struktur der Fleischwirtschaft in Deutschland hat sich in den letzten 30 Jahren erheblich verändert: Aus einem kleinen Sektor mit hoch qualifizierten Arbeitskräften hat sich ein großer Sektor mit wenigen Marktführern entwickelt, die seit Anfang der 2000er Jahre in hohem Maße auf den Einsatz von entsandten Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa setzen, die als Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen auf dem Firmengelände der Fleischunternehmen tätig sind (Wagner 2015). Begründet wird diese Praxis mit unterschiedlichen Argumenten: Einheimische Arbeitskräfte seien nur noch selten bereit, in der Branche zu arbeiten, sodass der Rückgriff auf Personal aus Osteuropa (insbesondere Bulgarien und Rumänien) unverzichtbar sei. Die Organisation über Werkverträge sei notwendig, um das osteuropäische Personal zu rekrutieren. Aufgrund des großen Lohngefälles böten Einsätze in der deutschen Fleischwirtschaft Menschen aus Mittel- und Osteuropa attraktive Verdienstmöglichkeiten.

Zur Fleischwirtschaft gehören sowohl Schlachtunternehmen als auch Fleisch verarbeitende Betriebe. Der weitestgehendste Teil der Betriebe und Beschäftigten sind im Bereich der Fleischverarbeitung tätig. In Deutschland sind im Bereich der Schlachtung und Fleischverarbeitung zwischen 1999 und 2014 fast 44.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse verloren gegangen (BA 2015). Absolut ging die Zahl der Arbeitsverhältnisse von 186.717 auf 143.138 zurück; das entspricht einer bundesweiten Beschäftigungsabnahme um 23,3 %. Gleichzeitig stieg die Zahl der entsandten Arbeitskräfte aus Osteuropa in der Fleischwirtschaft auf „weit über 25.000“ (Brümmer 2014, S. 148). Genaue und aktuelle Angaben zur Zahl der entsandten Arbeitskräfte in der Branche liegen allerdings nicht vor.<sup>2</sup> Im Jahr 2015 wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Branche auf 153.349, was im Vergleich zum Vorjahr einem Plus von 10.211 Beschäftigten (7,1 %) entsprach (BA 2016). Hintergrund dürfte vor allem die Einführung des Mindestlohns und die Umstellung von Entsendungen auf deutsche Arbeitsverträge gewesen sein.

Die Zahl der Unternehmen und Betriebsstätten in der deutschen Fleischindustrie hat sich zwischen 1999 und 2014 fast halbiert. Bundesweit gab es Mitte 2014 noch 9.137 Betriebe, von denen gut 86 % weniger als 20 Beschäftigte hatten. Auf diese Kleinbetriebe entfielen 31 % aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse (1999: 42,3 %) (BA 2015). Fast die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (47,3 %) waren im Jahr 2014 in den mittleren Betrieben mit 20 bis 250 Beschäftigten tätig (1999: 42,6 %). Nur 72 Unternehmen hatten mehr als 250 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Der Anteil dieser größeren Betriebe an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Gesamtbranche ist von 15,1 % im Jahr 1999 auf 21,7 % im Jahr 2014 gestiegen. Bezogen auf den Umsatz entfielen im Jahr 2014 59 % auf die Top vier der Unternehmen (Tönnies: 27 %, Vion: 15 %, Westfleisch: 13 % und Danish Crown: 4 %).

## 3. Werkverträge als Geschäftsmodell

In der Fleischwirtschaft sind so genannte „Onsite“-Werkverträge (Hertwig et al. 2015) weit verbreitet. Subunternehmen aus Mittel- und Osteuropa übernehmen mit ihren entsandten Arbeitskräften in den deutschen Unternehmen der Fleischwirtschaft mehr oder weniger große Teile der Schlachtung, Produktion und Verpackung. Die Beschäftigten behalten arbeitsrechtlich ihren Arbeitsplatz und die soziale Sicherung im Heimatland. Den rechtlichen Rahmen für die Entsendung von Beschäftigten bildet auf europäischer Ebene die so genannte „Entsenderichtlinie“, die im Dezember 1996 verabschiedet wurde (DGB 2016).

Allerdings wird immer wieder kritisiert, dass Firmen in den mittel- und osteuropäischen Staaten häufig nur zum Zweck der Entsendung von Arbeitskräften gegründet würden. Die Beschäftigten gehörten nicht zum Stammpersonal dieser Entsendeunternehmen, sondern es handele sich eher um Briefkastenfirmen. Es könne keine Rede von einer Fortführung der Arbeitsverhältnisse und Wiedereingliederung der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in das Heimatland sein – worauf das Prinzip der befristeten Entsendung eigentlich beruhen sollte. Darüber hinaus drohe bei Krankheit oder Arbeitsunfall oder auch bei Kontaktaufnahme mit Gewerkschaften häufig eine Kündigung und erzwungene Ausreise (Heiligenstadt 2003).

Interviews mit Vertretern der Gewerkschaft NGG, Betriebsräten sowie der Beratungsstellen „Faire Mobilität“ verdeutlichen, dass solche Probleme auch heute noch in ähnlicher Weise bestehen und angesichts der deutlichen Zunahme der Zahl entsandter Arbeitskräfte während der vergangenen Jahre an Verbreitung und Brisanz gewonnen haben. Die deutsche Fleischindustrie ist nach wie vor durch einen intensiven Verdrängungswettbewerb gekennzeichnet. Noch stärker als in anderen Bereichen der Lebensmittelbranche werden Werkverträge im Kernbereich der Produktion eingesetzt, um Lohnkosten gering zu halten und dem Flexibilitätsdruck durch reduzierte Stammebelegschaften zu begegnen (Brinkmann/Nachtwey 2014).

In unseren Interviews kritisierten Betriebsräte und Gewerkschaftsvertreter, dass Werkverträge in der Fleischwirtschaft in hohem Maße das Kerngeschäft betreffen. Die Hoffnung, dass im Zuge der Reform der Leiharbeit auch die Nutzung von Werkverträgen restriktiver geregelt werden würde (Brümmer 2016), hat sich zerschlagen. Der im ersten Referentenentwurf vorgesehene Katalog mit acht gesetzlichen Kriterien zur Abgrenzung unzulässiger Werkverträge wurde vor der Verabschiedung des Gesetzes gestrichen.

2 Nach Angaben des DGB (2016) kamen im Jahr 2015 insgesamt ca. 420.000 entsandte Beschäftigte nach Deutschland, die insbesondere im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, in der Fleischwirtschaft und im Bereich Gesundheit und Pflege tätig waren.

Beibehalten wurde die Regelung, dass der Arbeitgeber im Arbeitsvertrag verbindlich festhalten muss, ob dem Beschäftigtenverhältnis ein Dienstvertrag, ein Werkvertrag oder eine Arbeitnehmerüberlassung zugrunde liegt, um abhängige von selbstständiger Arbeit abzugrenzen; ferner das Anrecht der Betriebsräte, über Art und Umfang von Werkvertragsbeschäftigungen informiert zu werden (Deutscher Bundestag 2016a).

#### 4. Der schwierige Weg zu einem Mindestlohn in der Fleischwirtschaft

Bereits im Jahr 2007 hatte die damalige Bundesregierung versucht, die Sozialpartner der Branche dazu zu bewegen, einen tariflichen Mindestlohn auszuhandeln und diesen über das Arbeitnehmerentendegesetz für allgemeinverbindlich erklären zu lassen (Sirlehtov 2007). Damals gelang dies trotz erheblichem politischen Druck jedoch nicht. Erst im Jahr 2013 sprachen sich zunächst die vier größten Fleischunternehmen dafür aus, mit der Gewerkschaft NGG über einen Mindestlohn für die Fleischwirtschaft zu verhandeln. Die Bedingungen hierfür waren allerdings eher ungünstig. Die Tarifbindung in der Fleischwirtschaft ist gering und Tarifverträge werden meist auf der Ebene einzelner Unternehmen (Haustarifverträge) abgeschlossen. Von den vier großen Schlachtunternehmen haben nur Vion und Westfleisch Tarifverträge, beim Branchenführer Tönnies gibt es Tarifverträge nur bei kleineren zugekauften Standorten, die bereits zuvor eine tarifliche Bindung hatten, und Danish Crown hat in Deutschland keine Tarifverträge abgeschlossen.

Um über einen bundesweiten branchenbezogenen Mindestlohn verhandeln zu können, musste einer der neun regionalen Arbeitgeberverbände das Mandat der anderen Verbände erhalten. Die Wahl fiel letztlich auf den Verband der Ernährungswirtschaft (VDEW), der für Niedersachsen, Bremen und Sachsen-Anhalt zuständig ist. Dieser brach die Verhandlungen aber im Dezember 2013 zunächst ohne Nennung von Gründen ab. Erst die Einschaltung von Vertretern der Bundesebene (Gewerkschaft NGG und Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss e.V.) sowie auch Druck seitens der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) brachte im Januar 2014 den Durchbruch. Am 13. Januar 2014 wurde vereinbart, für die Fleischbranche (ohne Fleischereihandwerk) ab Juli 2014 einen bundesweit einheitlichen Mindestlohn von 7,75 € pro Stunde einzuführen, der in mehreren Stufen auf 8,75 € ab Dezember 2016 ansteigen sollte.<sup>3</sup> Der Mindestlohntarifvertrag hat eine Laufzeit bis Ende 2017 und sieht vor, dass im Sommer 2017 Verhandlungen über eine Fortführung des Mindestlohns geführt werden. Aufgrund von Verzögerungen im Prozess der Allgemeinverbindlicherklärung trat der Branchenmindestlohn tatsächlich erst zum 1. August 2014 in Kraft.

Für die Gewerkschaft NGG war es in den Mindestlohnverhandlungen ein zentrales Anliegen, keine unterschiedlichen Mindestlöhne in Ost und West zuzulassen: „Wir wollten unbedingt Einheitlichkeit erreichen, auch wenn das intern in der NGG für Diskussionen gesorgt hat. In einem hohen solidarischen Akt stimmten unsere Westkollegen jedoch zu, auch im Westen für kurze Zeit unter 8,50 Euro zu bleiben, wenn wir damit einen einheitlichen Mindestlohn hinbekommen“, sagte der NGG-Verhandlungsführer Claus-Harald Güster hierzu in der Presse (Doelfs 2014). Die Gewerkschaft hoffte, dass dies auch den Weg hin zu einem Flächentarifvertrag ebnen könnte (NGG 2014), wofür es bislang aber keine Anzeichen gibt.

Ein Gewerkschaftssekretär hob im Interview hervor, dass für die Einigung über einen Branchenmindestlohn vor allem eine veränderte Haltung im Arbeitgeberlager maßgeblich gewesen sei: „An der NGG-Kampfkraft kann es nicht liegen. Ich kann mich nicht dran erinnern, dass wir mal in der Fleischwirtschaft gestreikt hätten. Es muss an anderen Faktoren liegen. Die Fleischwirtschaft hat seit Jahren Probleme in der öffentlichen Wahrnehmung, im Hinblick auf Tierschutz und Arbeitsbedingungen.“ (Interview NGG 9/2015)

Die Einführung des Branchenmindestlohns hat nach Einschätzung von Experten insbesondere die Entlohnung für entsandte Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa verbessert, die zuvor bei den Werkvertragsfirmen oft deutlich weniger verdienten. Die Stammbeschäftigten der Fleischunternehmen hätten demgegenüber meist auch schon vorher höhere Löhne erhalten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2016) sind die Löhne in der Fleischwirtschaft seit 2014 deutlich gestiegen. Der durchschnittliche Stundenverdienst von Vollzeitbeschäftigten in der Branche lag im September 2016 um 6 % höher als zwei Jahre zuvor. Differenziert nach Ost- und Westdeutschland sind die durchschnittlichen Stundenverdienste in Ostdeutschland um beachtliche 10,9 % gestiegen, während der Anstieg in Westdeutschland mit 5,2 % deutlich niedriger lag.<sup>4</sup>

Trotz dieser deutlichen Lohnsteigerungen hat der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft offenkundig nicht zu einem Verlust von Arbeitsplätzen geführt. Vielmehr ist hier die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2016) vom Frühjahr 2014 bis zum 1. Quartal 2016 bundesweit um 9,4 % ►

3 Da der gesetzliche Mindestlohn Anfang 2017 auf 8,84 € erhöht worden ist, liegt der aktuelle Branchenmindestlohn der Fleischwirtschaft um 0,09 € unter dem neuen gesetzlichen Mindestlohn. Dies ist aufgrund der geltenden Übergangsregelung bis Ende 2017 rechters, weil der Mindestlohntarifvertrag für die Fleischwirtschaft vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns abgeschlossen wurde.

4 Allerdings liegen beide Werte deutlich über dem Durchschnittswert von 4,6 % (West) bzw. 7,5 % (Ost) für alle Branchen (Statistisches Bundesamt 2016).

gestiegen. In Westdeutschland lag der Anstieg sogar bei 11 %, während in Ostdeutschland nur eine geringfügige Steigerung um 1,9 % zu verzeichnen war. Zum Vergleich: Im Durchschnitt aller Branchen wuchs die Beschäftigung im selben Zeitraum um 4,2 % (4,4 % in West- und 3,7 % in Ostdeutschland).

## 5. Verhaltenskodex und Selbstverpflichtung

Der Mindestlohn hat auch den Weg für zwei weitere Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft geebnet, die allerdings auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen.

Im Zuge der vorbereitenden Maßnahmen zur Einführung des Mindestlohns in der Fleischwirtschaft wurde im Sommer 2014 von den vier großen Unternehmen Tönnies, Vion, Westfleisch und Danish Crown mit Unterstützung des Bundesarbeitsministeriums beschlossen, einen freiwilligen Verhaltenskodex für die Fleischwirtschaft einzuführen. Damit verpflichteten sich die Unternehmen, sich für eine angemessene Unterbringung der Beschäftigten bei ihren Werkvertragspartnern einzusetzen, wofür diese schriftlich versichern sollen, dass sie den Kodex einhalten werden, ohne ihn direkt zu unterzeichnen. Weitere Regelungen betreffen die Übernahme der Kosten des Transfers der Beschäftigten aus ihren Heimatländern nach Deutschland, die Angemessenheit der Kosten für den Transport der Beschäftigten von den Unterkünften zum Arbeitsort sowie die Bereitstellung von notwendigen Arbeitsmitteln. Darüber hinaus beinhaltet der Kodex auch die Verpflichtung der Werkvertragsunternehmen, sich durch unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaften prüfen zu lassen. Dahinter steht auch, dass die Fleischunternehmen davor zurückschrecken, ihre Werkvertragsunternehmen selbst direkt zu kontrollieren, weil sie befürchten, dass sonst die Rechtmäßigkeit der Werkverträge in Frage gestellt werden könnte.

Bis Oktober 2015 hatten 66 Unternehmen mit 143 Produktionsbetrieben, die mit Werkvertragsunternehmen zusammenarbeiten, den Verhaltenskodex unterzeichnet (VDEW 2015). Der Grad der tatsächlichen Einhaltung des Kodex ist allerdings schwierig abzuschätzen, zumal bei Verstößen keine Sanktionen vorgesehen sind: „Wir vertrauen darauf, dass Firmen, die unterschrieben haben, sich auch daran halten“, sagte der VDEW-Hauptgeschäftsführer Andritzky dazu in der Presse (NDR 2014).

Nach Angaben von Vertretern der Gewerkschaft NGG und der Bratungsstellen „Faire Mobilität“ gibt es jedoch nach wie vor – auch bei den großen Unternehmen der Branche – Lohnabzüge für Arbeitsmittel sowie unangemessen hohe Mieten und Fahrtkosten. Wie verbreitet solche Praktiken sind, ist unklar. Darüber hinaus wird auch kritisiert, dass die eingesetzten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften teils

Verflechtungen oder gemeinsame Briefkästen mit den zu prüfenden Unternehmen aufwiesen, was Zweifel an der Qualität der Prüfungen schüre (Doeleke 2015).

Auch nach der Einführung des Mindestlohns für die Fleischwirtschaft und dem Verhaltenskodex im Sommer 2014 gab es weiterhin heftige Kritik an den Bedingungen, unter denen die Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen in dieser Branche arbeiten. Im März/April 2015 hatte der damalige Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel mehrere Schlachthöfe in Deutschland besucht und die Unternehmen aufgefordert, gegen bestehende Missstände vorzugehen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Er bezeichnete den Missbrauch von Werkverträgen als „eine Schande für Deutschland“ und forderte, dass Polizei, Staatsanwaltschaften, Gewerbeaufsicht, Zoll und Steuerfahndung verstärkt gegen die Ausbeutung vorgehen sollten (Wyputta 2015).

Als Folge des zunehmenden Drucks zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen wurde am 21. September 2015 die „Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft – Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktivere Arbeitsbedingungen“ im Bundeswirtschaftsministerium unterzeichnet. Neben Minister Gabriel waren daran sechs große Fleischproduzenten in Deutschland (Danish Crown, Heidemark Geflügel Spezialitäten, Lohmann & Co. AG/PHW-Gruppe, Tönnies, Vion, Westfleisch) und die Gewerkschaft NGG beteiligt.

In der Vereinbarung verpflichteten sich die Unternehmen, die Arbeits- und Lebensbedingungen von Beschäftigten in der Fleischwirtschaft zu verbessern und ihre Strukturen bis Juli 2016 so umzustellen, dass sich sämtliche in ihren Betrieben eingesetzten Beschäftigten in einem in Deutschland gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befinden. Die Steigerung der Zahl der nach deutschem Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht beschäftigten Arbeitskräfte sollte auch einen Beitrag zu mehr Transparenz in der Branche leisten. Darüber hinaus wollte der Minister in den Verhandlungen auch erreichen, dass sich die Unternehmen verpflichten, den Anteil ihrer Stammebelegschaft zu erhöhen. Gegen konkrete diesbezügliche Zielvorgaben haben sich die Unternehmen allerdings erfolgreich gewehrt (Andritzky 2016).

Nach Einschätzung mehrerer Interviewpartner und -partnerinnen erfolgte die vereinbarte Umstellung in der Regel so, dass die bisherigen mittel- und osteuropäischen Werkvertragsunternehmen – teils mit Unterstützung der deutschen Fleischunternehmen – in deutsche GmbHs umgewandelt wurden. Die Beschäftigten blieben dieselben, und den osteuropäischen Geschäftsführungen wurden deutsche Geschäftsführer zur Seite gestellt. Der Vorteil für die Beschäftigten besteht im Wesentlichen darin, dass sie nun dem deutschen Arbeits- und Sozialversicherungsrecht unterliegen und damit z. B. Anspruch auf sechs Wochen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall haben.

Mehrere Interviewpartner betonten, dass der Verzicht auf entsandte Arbeitskräfte unmittelbar mit der Einführung

des Mindestlohns zusammenhänge (vgl. auch DGB 2015). Die Gewerkschaft NGG bezeichnete die Selbstverpflichtung als einen Schritt in die richtige Richtung, kritisierte zugleich aber auch deren begrenzte Verbindlichkeit: „Selbstverständlich begrüßen wir jede Maßnahme, die dazu beiträgt, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten in der deutschen Fleischindustrie zu verbessern. Vor dem Hintergrund jahrelanger Erfahrungen, gerade in dieser Branche, haben wir aber große Bedenken, ob eine Selbstverpflichtung wirklich greift. Die Selbstverpflichtung für die deutsche Fleischwirtschaft darf nicht zum Feigenblatt werden.“ (NGG 2015)

Betriebsräte betonten, dass aus ihrer Sicht vor allem der Anteil der Stammbeschäftigten erhöht werden müsse. Der Anteil der bei den Werkvertragsfirmen Beschäftigten liege auch in den großen Firmen häufig noch bei 50 % oder mehr, da das Lohngefälle zwischen den (z. T. tariflich entlohnten) Stammbeschäftigten und den bei Werkvertragsfirmen Beschäftigten, die häufig nur den Mindestlohn erhalten, weiterhin groß sei. Die geringe Verbindlichkeit der Selbstverpflichtung wie auch die fehlende Beteiligung kleinerer Unternehmen bremse die Bereitschaft der großen Unternehmen, den Anteil von Stammbeschäftigten im Alleingang zu erhöhen: „Wenn es keine Branchenlösung gibt, dann bringt das nichts. Wenn es nur einer macht, dann entsteht für den ein direkter Wettbewerbsnachteil.“ (Interview BR, 10/2015)

Die Hauptgeschäftsführerin der Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss betonte in der Presse, dass die Selbstverpflichtung einen wesentlichen Beitrag zur Integration der Beschäftigten der Werkvertragsunternehmen in den deutschen Arbeitsmarkt leiste und sie erwarte, dass sich die gesamte Fleischwirtschaft der Selbstverpflichtung anschließen werde (ANG 2015). Der erste Bericht zur Umsetzung der Selbstverpflichtung wurde federführend vom Arbeitgeberverband VDEW verfasst und am 28. September 2016 den zuständigen Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit übergeben und veröffentlicht. Kurz gefasst lautet das Ergebnis, dass nach einem Jahr lediglich 18 Unternehmen mit 88 Betriebsstätten die Selbstverpflichtung unterzeichnet hatten und keine entsandten Arbeitnehmer mehr einsetzen, sondern diese nunmehr ausnahmslos in deutschen Werkvertragsunternehmen beschäftigt sind. Die Unterzeichner haben im Bereich der Schweineschlachtung einen Marktanteil von immerhin etwa 65 %, während die Anteile in den Sparten Rinder und Geflügel mit 45 % bzw. 36 % deutlich niedriger liegen (Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft 2016). Das zweite Ziel der Selbstverpflichtung – die Steigerung des Anteils der Stammelegschaften – wurde hingegen nicht erreicht. Der Anteil der direkt bei den Fleischunternehmen Beschäftigten hat sich nur minimal von 44,8 % (2015) auf 46 % (2016) erhöht. Der Anteil der Beschäftigten bei Werkvertragsunternehmen ist um einen Prozentpunkt (von 47,2 % auf 46,2 %) gesunken.<sup>5</sup>

Der aktuelle Status der Um- und Durchsetzung des branchenbezogenen Mindestlohns wie auch die Effekte der freiwilligen Initiativen der Unternehmen zur Verbesserung der

Arbeitsbedingungen sind höchst umstritten. Der niedersächsische Arbeitgeberverband VDEW sieht keine belastbaren Hinweise auf Verstöße gegen den Mindestlohn oder sonstige Arbeitnehmerrechte (Andritzky 2016) und verweist auf die geringe Zahl der von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit aufgedeckten Verstöße: Im Jahr 2014 wurden neun Ermittlungsverfahren wegen Nichtgewährung des Mindestlohns in der Branche eingeleitet und in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 25. Allerdings ist die Zahl der Kontrollen rückläufig: Während 2014 noch 578 Fleischunternehmen überprüft wurden, waren es im Folgejahr 445 und 2016 sogar nur noch 278 (Deutscher Bundestag 2016b und 2017a).

Im Gegensatz zum VDEW beklagen die Gewerkschaft NGG und einschlägige Beratungsstellen (z. B. „Faire Mobilität“) trotz einiger Verbesserungen der Arbeitsbedingungen noch zahlreiche Defizite. Zwar wurde in nahezu allen Interviews mit Branchenvertretern betont, dass der Mindestlohn eingehalten werde – jedenfalls auf dem Papier: „Es gibt keine Abrechnung mehr, wo nicht 8,75 € drinsteht.“ Als zentrale Einfallstore für Unterschreitungen des Mindestlohns werden aber vor allem unzutreffende Arbeitszeitaufzeichnungen bzw. unbezahlte Überstunden sowie Abzüge vom Lohn für die Bereitstellung und Reinigung von Arbeitsmaterial und Arbeitskleidung genannt.

Auch die Politik zweifelt offenbar daran, dass sich die Arbeitsbedingungen durch freiwillige Initiativen verbessern lassen, weshalb der Bundestag am 1. Juni 2017 das „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“ (GSA Fleisch) verabschiedet hat. Damit wird in dieser Branche die Generalunternehmerhaftung nach dem Vorbild des Baugewerbes eingeführt, sodass Auftraggeber für Lohnverstöße der Werkvertragsfirmen haften. Zudem muss die Arbeitszeitaufzeichnung künftig am selben Tag erfolgen, und den Betrieben drohen Geldbußen von bis zu 50.000 €, wenn sie Kosten für notwendige Arbeitsmittel vom Lohn abziehen (Deutscher Bundestag 2017b). Bemerkenswert ist, dass das Gesetz im Vorfeld bewusst aus der Öffentlichkeit herausgehalten und im sogenannten „Omnibusverfahren“ an einen anderen Gesetzentwurf angehängt wurde. Hintergrund ist, dass auf diese Weise eine Einmischung der Fleischkonzerne in den Gesetzgebungsprozess unterbunden werden sollte (Balser 2017).

---

## 6. Fazit und Ausblick

Von der Einführung des Branchenmindestlohns für die Fleischwirtschaft im August 2014 haben vor allem entsandte Arbeitskräfte aus Osteuropa profitiert, die bei Werk- ►

---

<sup>5</sup> Bei den übrigen Beschäftigten handelt es sich um Leiharbeitskräfte.

vertragsunternehmen beschäftigt sind und zuvor oft deutlich weniger verdient hatten. Der Kostenvorteil des Einsatzes von entsandten Arbeitskräften ist dadurch für die in Deutschland tätigen Fleischunternehmen geschrumpft, sodass diese bereit waren, viele Arbeitsverhältnisse auf deutsches Recht umzustellen, wodurch 2015 auch die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in der Fleischwirtschaft um immerhin gut 10.000 wuchs. Wenig geändert hat sich allerdings die starke Nutzung von Werkvertragsunternehmen – die Anteile der Stammbeschaftungen haben sich von 2015 auf 2016 nur minimal erhöht. Hintergrund ist nach Angaben von Betriebsräten, dass vor allem in tarifgebundenen Unternehmen die Stundenlöhne der Stammbeschäftigten deutlich über dem Branchenmindestlohn liegen und eine Ausweitung der Stammbeschaftungen zu deutlichen Kostensteigerungen führen würde.

Dies verweist auf ein grundlegendes Dilemma, das im Herbst 2016 auch auf einer Internationalen Fleischkonferenz in Rheda-Wiedenbrück von Gewerkschaftsvertretern aus Dänemark, Frankreich und Italien sowie dem Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes EFFAT thematisiert wurde: Trotz der Einführung des Branchenmindestlohns in der deutschen Fleischbranche sind die Arbeitskosten im Vergleich zu europäischen Nachbarländern deutlich niedriger. In Frankreich liege der gesetzliche Mindestlohn mit 9,67 € weit über dem deutschen, und die Tariflöhne für Beschäftigte in Schlachthöfen differierten noch deutlich stärker: Deutsche Beschäftigte in der Fleischwirtschaft hätten einen tariflichen Anspruch auf 12 bis 13 €, während in Italien 23 € und in Dänemark 25 bis 27 € pro Stunde gezahlt würden (Doelfs 2016). Dies verweist auf strukturelle Unterschiede zwischen den nationalen Tarifsystemen in Europa: Während die Tarifbindung in Nachbarländern wie den Niederlanden, Frankreich und Belgien durch Allgemeinverbindlicherklärungen auf einem hohen Niveau gestützt und gestärkt wird, ist dies in Deutschland nur in wenigen Branchen der Fall (Schulten et al. 2016). Der Grad der Tarifbindung ist in Deutschland in deutlich stärkerem Maße als in den meisten anderen Ländern davon abhängig, dass Unternehmen bereit sind, Tarifverträge abzuschließen, was in der Fleischwirtschaft nur selten der Fall ist. Die Hoffnung der Gewerkschaft NGG, dass die Einführung eines Branchenmindestlohns den Weg zu einem Flächentarifvertrag ebnen könnte, von dem auch Facharbeiter und Facharbeiterinnen profitieren, hat sich bislang nicht erfüllt.

Ob es gelingt, in den anstehenden Neuverhandlungen über den Branchenmindestlohn für die Fleischwirtschaft zu einer Einigung zu kommen, bleibt abzuwarten. Der erneute Abschluss eines Mindestlohntarifvertrags würde unter Beweis stellen, dass die Unternehmen tatsächlich an einer verbesserten Entlohnung der Beschäftigten interessiert sind. Darüber hinaus bieten die im „Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft“ enthaltenen Regelungen – sofern sie auch konsequent umgesetzt werden – nach unserer Einschätzung gute Chancen für eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Löhne in der Branche. ■

## LITERATUR

- Andritzky, E. M.** (2016): „Maßnahmen im Konsens umgesetzt“ – Die Selbstverpflichtung der Fleischwirtschaft für attraktivere Arbeitsbedingungen, in: *Fleischwirtschaft* 11/2016, S. 10–12
- ANG (Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss)** (2015): Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss begrüßt Selbstverpflichtung der Unternehmen der Fleischwirtschaft auf Gipfeltreffen in Berlin, Pressemitteilung vom 21. September, München
- Balsler, M.** (2017): Fleischindustrie: Ausgebeutet auf dem Schlachthof, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 01.06.
- Brinkmann, U./Nachtwey, O.** (2014): Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung, in: *Industrielle Beziehungen* 21 (1), S. 78–98
- Brümmer, M.** (2014): Sozialdumping in der deutschen Fleischindustrie – Lohnsklaven machen deutsches Fleisch konkurrenzlos billig, in: *Der kritische Agrarbericht* 2014, Hamm, S. 145–150
- Brümmer, M.** (2016): Die Ausbreitung der Werkverträge in der Fleischindustrie – Schluss mit den Verwerfungen am Arbeitsmarkt!, in: *Gegenblende* 36–216, <http://gegenblende.dgb.de/artikel/++co++3c-68ba7c-baaf-11e5-9de9-52540066f352>
- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2015): Beschäftigungsstatistik, Anzahl der Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Betriebsgrößenklassen in West- und Ostdeutschland in den Jahren 1999–2014, Nürnberg
- BA** (2016): Arbeitsmarkt in Zahlen. Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008 und ausgewählten Merkmalen, Nürnberg
- Deutscher Bundestag** (2016a): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drs. 18/9232 vom 20. Juli, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/7405 – Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2015, Bundestags-Drs. 18/7525 vom 15. Februar, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11304 – Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2016, Bundestags-Drs. 18/11475 vom 10. März, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2017b): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/12041, 18/12481 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften, Bundestags-Drs. 18/12611 vom 31. Mai, Berlin
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)** (2015): Hinter Selbstverpflichtung der Fleischindustrie steht ein Branchenmindestlohn – DGB-Vorstandsmitglied Annelie Buntenbach zur Selbstverpflichtung der Fleischindustrie, Pressemitteilung vom 21. September, Berlin
- DGB** (2016): Gleiche Arbeit, gleicher Ort – gleicher Lohn? Zur Situation entsandter Beschäftigter, DGB Arbeitsmarkt aktuell (7), Berlin
- Doeleke, K.** (2015): Arbeitsbedingungen: Zweifel an Reformen in der Fleischindustrie, in: *Hannoversche Zeitung* vom 22.07.
- Doelfs, G.** (2012): Werkverträge. 1,02 Euro pro Schwein, in: *Magazin Mitbestimmung* 58 (12), S. 10–14
- Doelfs, G.** (2014): Werkvertragsnehmer mit im Boot, in: *Magazin Mitbestimmung* 60 (4), S. 50–53
- Doelfs, G.** (2016): Europas Schmutzdecke, in: *Magazin Mitbestimmung* 62 (6), S. 32–34
- EFFAT (Europäischer Verband der Landwirtschafts-, Lebensmittel- und Tourismusgewerkschaften)** (2013): Belgian ministers' condemnation of Germany's social dumping practices is reminder to act, <http://www.effat.org/sites/default/files/news/9933/press-release-belgian-ministers-denounce-social-dumping-en.pdf>
- Heiligenstadt, F.** (2003): Illegale Beschäftigung in der niedersächsischen Fleischwirtschaft, Hannover
- Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C.** (2015): Werkverträge im Betrieb. Eine empirische Untersuchung, HBS-Study (300), Düsseldorf
- NDR (Norddeutscher Rundfunk)** (2014): Fleischindustrie führt Verhaltenskodex ein, [http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg\\_ostfriesland/Fleischindustrie-fuehrt-Verhaltenskodex-ein,mindestlohn270.html](http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Fleischindustrie-fuehrt-Verhaltenskodex-ein,mindestlohn270.html)
- NGG (Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten)** (2014): Anfang vom Ende des Lohndumpings. Nach zähen Verhandlungen: NGG und ANG einigen sich auf Mindestlohn für die Fleischwirtschaft, Pressemitteilung vom 15. Januar
- NGG** (2015): Fleischgipfel – Freiwillige Selbstverpflichtung. Schreiben der NGG vom 21. September 2015, Hamburg
- Schulten, T./Eldring, L./Naumann, R.** (2016): Der Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Stärke und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa, in: Müller, T./Schulten, T./van Gyes, G. (Hrsg.): *Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“*, Hamburg, S. 275–308
- Sirlechtov, A.** (2007): Regierung geht gegen die Fleischindustrie vor. Arbeitsministerium droht mit Mindestlöhnen, wenn die Branche keinen Tarifvertrag schafft, in: *Der Tagesspiegel* (Berlin) vom 04.05.

**Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft** (2016): Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft – Selbstverpflichtung für attraktivere Arbeitsbedingungen, Hannover

**Statistisches Bundesamt** (2016): Verdienste und Arbeitskosten, Arbeitnehmerverdienste – Vierteljahresergebnisse, Fachserie 16, Reihe 2.1, Wiesbaden

**VDEW (Verband der Ernährungswirtschaft)** (2015): Verhaltenskodex der Fleischwirtschaft, Hannover

**Wagner, I.** (2015): EU posted work and transnational action in the German meat industry, in: Transfer – European Review of Labour and Research 21 (2), S. 201–213

**Wyputta, A.** (2015): Lohnrückerei in der Fleischindustrie – Zerleger werden ausgebeutet, in: die tageszeitung (Berlin) vom 09.04.

## AUTOREN

**CLAUDIA WEINKOPF**, Dr. rer. pol., ist stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Personalpolitik, Niedrig- und Mindestlöhne, Gender.

@ claudia.weinkopf@uni-due.de

---

**FREDERIC HÜTTENHOFF**, M. A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAQ, Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Einkommensverteilung, Mindestlöhne.

@ frederic.huettenhoff@uni-due.de

---