

Verfassungsbeschwerde gegen Fremdpersonal- und Kooperationsverbot im Kernbereich der Fleischwirtschaft

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat eine Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen, die sich im Kern gegen Regelungen des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) richtet.

Die Beschwerdeführenden wenden sich insbesondere gegen das bußgeldbewehrte Fremdpersonal- und Kooperationsverbot im Bereich der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung. Danach dürfen Arbeitskräfte in diesem Kernbereich der Fleischwirtschaft seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr auf Grundlage von Werkverträgen eingesetzt werden. Seit dem 1. April 2024 ist auch der Einsatz von Leiharbeitskräften vollständig untersagt. Betriebe oder übergreifende Organisationen, in denen geschlachtet wird, Schlachtkörper zerlegt werden oder Fleisch verarbeitet wird, dürfen zudem nur durch einen einzigen Inhaber allein geführt werden.

Die [Verfassungsbeschwerde](#) hat keinen Erfolg. Soweit sie nicht bereits unzulässig ist, ist sie unbegründet. Das Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern ist mit der Berufsfreiheit der [Unternehmen](#) der auftraggebenden Fleischindustrie vereinbar. Dem moderaten Eingriff in deren Berufsfreiheit stehen vom Gesetzgeber vertretbar gewichtete, hochrangige Belange des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gegenüber, die in der Gesamtabwägung überwiegen.

Sachverhalt:

Die [Verfassungsbeschwerde](#) richtet sich gegen Regelungen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, mit dem zum 1. Januar 2021 unter anderem das GSA Fleisch geändert wurde. Kern der [Verfassungsbeschwerde](#) ist insbesondere das in § 6a GSA Fleisch [neu](#) eingeführte Fremdpersonal- und Kooperationsverbot im Kernbereich der Fleischwirtschaft, also in der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung. Durch die Neuregelung sollte dieses Kerngeschäft in zeitlich gestufter Form zunächst nicht mehr auf Grundlage von Werkverträgen, übergangsweise nur noch eingeschränkt und schließlich überhaupt nicht mehr im Wege der Arbeitnehmerüberlassung, mithin durch Leiharbeit, vorgenommen werden dürfen. Daneben sollte mit dem sogenannten Kooperationsverbot erreicht werden, dass ein Inhaber einen [Betrieb](#) als alleiniger – und nicht neben anderen Inhabern – führt. Das Fremdpersonal- und Kooperationsverbot wird unter anderem von Bußgeldtatbeständen in § 7 GSA Fleisch flankiert.

Der Beschwerdeführer zu 1) ist Gesellschafter der Beschwerdeführerin zu 2). Bei der Beschwerdeführerin zu 2) handelt es sich um ein [Unternehmen](#), das sich auf die Zerlegung von Schweineköpfen spezialisiert hat. Die Beschwerdeführenden sehen sich durch das bußgeldbewehrte Fremdpersonal- und Kooperationsverbot im Kernbereich der Fleischwirtschaft insbesondere in ihren Grundrechten aus [Art. 12 Abs. 1 GG](#), [Art. 14 Abs. 1 GG](#) und [Art. 3 Abs. 1 GG](#) (Grundgesetz) verletzt.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

I. Die [Verfassungsbeschwerde](#) ist nur zulässig, soweit sich die Beschwerdeführerin zu 2) mit der Rüge einer Verletzung von [Art. 12 Abs. 1 GG](#) gegen das Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern sowie gegen die dieses Verbot flankierenden Bußgeldvorschriften wendet. Im Übrigen, insbesondere im Hinblick auf das Leiharbeits- und das Kooperationsverbot, ist sie unzulässig, weil die Beschwerdeführenden insoweit ihre Selbstbetroffenheit nicht hinreichend dargelegt haben. Im Hinblick auf den Beschwerdeführer zu 1) ist die [Verfassungsbeschwerde](#) aus diesem Grund insgesamt unzulässig.

II. Die [Verfassungsbeschwerde](#) ist, soweit sie zulässig ist, unbegründet.

Das bußgeldbewehrte Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern greift zwar in das [Grundrecht](#) der Beschwerdeführerin zu 2) aus [Art. 12 Abs. 1 GG](#) ein. Dieser Eingriff ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Er verfolgt mit dem Arbeits- und Gesundheitsschutz der im Kernbereich der Fleischwirtschaft eingesetzten [Personen](#) mindestens einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck, ist zu dessen Förderung geeignet, [erforderlich](#) und insbesondere auch angemessen.

1. Der Eingriff in die Berufsfreiheit hat allenfalls mittleres Gewicht. Die Beschwerdeführerin zu 2) wird durch das Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern lediglich in ihrer Berufsausübungsfreiheit betroffen. Das Verbot vermittelt ausschließlich personalorganisatorische Vorgaben zur Art und Weise der Ausübung ihrer Berufstätigkeit von mittlerem Gewicht. Die Tätigkeit der Zerlegung von Schweineköpfen kann auch nach dem Verbot der Fremdvergabe auf Grundlage von Werkverträgen grundsätzlich wirtschaftlich sinnvoll ausgeübt werden. Den in Folge der Regelungen entstehenden administrativen Lasten und Lohnkostensteigerungen kommt mittleres Gewicht zu. Gleiches gilt trotz insoweit branchenbedingt möglicherweise erhöhter Anforderungen für den Verlust von Flexibilität bei der Personalbeschaffung und -planung durch das Verbot.

Die von der Beschwerdeführerin zu 2) angemerkten Schwierigkeiten mit ihren meist aus Osteuropa stammenden Arbeitskräften betreffen branchentypische Problemkomplexe und sind nicht durch das Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen bedingt. Einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, ausschließlich von seinen Arbeitskräften zu profitieren, sich aber nicht mit den aus einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis resultierenden Herausforderungen auseinandersetzen zu müssen, gibt es nicht.

2. Dem Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin zu 2) stehen mit dem Arbeits- und Gesundheitsschutz der im Kernbereich der Fleischwirtschaft tätigen [Personen](#) Belange des Allgemeinwohls gegenüber, die abstrakt überragende Bedeutung haben und denen vom Gesetzgeber in vertretbarer Weise konkret ein hohes Gewicht und eine Dringlichkeit beigemessen wurden.

a) Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass es im Kernbereich der Fleischwirtschaft in der Vergangenheit quantitativ wie qualitativ zu gravierenden Verstößen gegen arbeitszeit- und sonstige arbeitsschutzrechtliche Vorschriften kam und die vergleichsweise hohe Zahl von Arbeitsunfällen in der Fleischwirtschaft auf unklare Verantwortungsstrukturen in den entsprechenden Betrieben in Folge des umfangreichen Einsatzes von Fremdpersonal zurückzuführen ist.

Im vorliegend [betroffenen](#) Bereich der Berufsausübungsregelungen kommt dem Gesetzgeber regelmäßig ein erheblicher Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, der bei wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen besonders hoch ist und dort regelmäßig zu einer reduzierten, bis zu einer Evidenzkontrolle zurückgenommenen Prüfung führt.

Den ihm nach diesen Maßgaben vorliegend gegebenen Spielraum hat der Gesetzgeber nicht überschritten. Er kann sich mit Blick auf die von ihm angenommenen Missstände in der Fleischindustrie in nachvollziehbarer Weise auf die gleichlaufenden Erkenntnisse aus einer Überwachungsaktion der Arbeitsschutzbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019, der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe und des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik sowie ergänzend auf die Ergebnisse der Betriebsprüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Jahren 2016 bis 2020 und des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem DGB-Bundesvorstand finanzierten Projekts „Faire Mobilität“ stützen. Auch die Evaluation des Gesetzes weist in die gleiche Richtung. Tragfähige Untersuchungen, die die Lage insbesondere des Arbeits- und Gesundheitsschutzes anders eingeordnet hätten, wurden weder durch die Stellungnahmen von sachkundigen Dritten im Gesetzgebungs- und Verfassungsbeschwerdeverfahren benannt, noch sind sie sonst ersichtlich.

b) Soweit die Beschwerdebegründung dagegen unter anderem vorbringt, der Gesetzgeber habe im Bereich des Arbeitsschutzes in unzulässiger Weise auf die festgestellten Missstände allein im Bundesland Nordrhein-Westfalen abgestellt und verkannt, dass sich die Fleischwirtschaft mit Blick auf die von ihm erkannten

Misstände nicht von anderen Branchen unterscheide, greifen diese Einwände nicht durch. Mit diesen Rügen greift die [Verfassungsbeschwerde](#) schon nicht die jeweiligen Tatsachengrundlagen an sich an, sondern richtet sich allein gegen die Schlussfolgerungen des Gesetzgebers. Es ist indes nicht unvertretbar, wenn der Gesetzgeber Erkenntnisse aus regionalen Betriebsprüfungen zum Anlass nimmt, eine bundeseinheitliche Regelung zu [erlassen](#). Unabhängig davon, dass nach dem Ergebnis mehrerer Erhebungen durchaus nahe liegt, die Fleischwirtschaft mit Blick auf Verstöße gegen Arbeits- und Gesundheitsschutzregelungen jedenfalls im überdurchschnittlichen Bereich anzusiedeln, wäre es auch weder widersprüchlich noch unvertretbar, wenn der Gesetzgeber sich zur Regulierung einer Branche entschlösse, die hinsichtlich der ausgemachten Misstände nicht am oberen Ende der Statistik angesiedelt ist. Er ist von Verfassungs wegen nicht dazu gehalten, ausschließlich oder vorrangig gegen die „Spitzenreiter“ vorzugehen.

3. a) Bei Abwägung zwischen der durch das bußgeldbewehrte Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen im Bereich der Schlachtung einschließlich der Zerlegung von Schlachtkörpern ausgelösten Belastung einerseits und der durch sie bewirkten Förderung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes andererseits ist die angegriffene Regelung angemessen.

b) Die Regelung wird auch dem verfassungsrechtlichen Gebot des Vertrauensschutzes gerecht.

Der Gesetzgeber war nicht gehalten, aus Vertrauensschutzgründen über den Regelungsmechanismus des GSA Fleisch hinaus eine (weitere) Übergangsregelung für das Verbot des Einsatzes von Arbeitskräften auf Grundlage von Werkverträgen zu schaffen. Schließlich verfängt auch der Einwand nicht, Investitionen seien mit gewissen Erwartungen an die wirtschaftliche Entwicklung getätigt worden und es stelle sich infolge des Arbeitsschutzkontrollgesetzes die Frage, ob diese überhaupt eingespielt werden könnten. Denn [Art. 12 Abs. 1 GG](#) bietet von vornherein keinen Vertrauensschutz wegen frustrierter Investitionen beziehungsweise ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen.

BVerfG-Beschluss vom 27. Januar 2026 - [1 BvR 2637/21](#) [Leitsatzentscheidung] - [BVerfG PM 22/2026](#)

LogIn zum Volltext