

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvQ 152/20 -
- 1 BvQ 153/20 -
- 1 BvQ 154/20 -
- 1 BvQ 155/20 -
- 1 BvQ 156/20 -
- 1 BvQ 157/20 -

In den Verfahren über die Anträge, im Wege der einstweiligen Anordnung

das Inkrafttreten von Art. 2 Nr. 5, §§ 6a, 6b, Nr. 6, § 7 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3-6, Abs. 3 Variante 1, Art. 3, Art. 3a, Art. 8, Art. 9 und Art. 11 des Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) – Bundestagsdrucksache 19/21978 in der Fassung des Buchstaben a) der Beschlussempfehlung auf Bundestagsdrucksache 19/25141 – bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde auszusetzen,

Antragstellerin: Z...,

- 1 BvQ 152/20 -,

Antragsteller: 1. F...,
2. F... GmbH & Co. KG,

- 1 BvQ 153/20 -,

Antragsteller: 1. G...,
2. M... GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer J...,

- 1 BvQ 154/20 -,

Antragstellerinnen: 1. V...,
2. T... GmbH
vertreten durch ihre Geschäftsführer V...
und V...,

- 1 BvQ 155/20 -,

- Antragsteller: 1. S...,
2. L... S... GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer S...,
3. L... P... GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer S...,

- 1 BvQ 156/20 -,

- Antragsteller: 1. W...,
2. W... GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer O...,
3. W... GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer T...,
4. W... N... GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer O...,

- 1 BvQ 157/20 -

- Bevollmächtigte: ... -

in denen die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterinnen Baer,

Ott

und den Richter Radtke

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 29. Dezember 2020 einstimmig beschlossen hat, dass die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt werden,

wird gemäß § 32 Abs. 5 Satz 2 BVerfGG die Begründung gesondert übermittelt.

G r ü n d e :

Die Antragstellenden wenden sich mit ihren Eilanträgen, Art. 2, Art. 3 und Art. 3a des Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz vorläufig nicht in Kraft zu setzen, gegen das sogenannte Fremdpersonalverbot im Kernbereich der Fleisch-

1

wirtschaft, das zum 1. Januar 2021 in Kraft treten soll.

I.

1. Das Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz vom 22. Dezember 2020 (BGBl I S. 3334, Arbeitsschutzkontrollgesetz, im Folgenden: ASKG) erweitert unter anderem das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) um neue Regelungen. Im Mittelpunkt steht insofern § 6a GSA Fleisch. Die Vorschrift normiert vor allem Einschränkungen des Einsatzes von Fremdpersonal im Kernbereich der Fleischwirtschaft, namentlich in der Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung. § 6a Abs. 2 GSA Fleisch verbietet es den Unternehmen ab dem 1. Januar 2021, die Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung durch Selbstständige, also mit Hilfe der bisher in weitem Umfang eingesetzten Werkvertragsunternehmen, erledigen zu lassen. Diese Arbeiten dürfen nur noch durch eigenes Personal ausgeführt werden. Nach Absatz 1 Satz 2 gilt zudem ein Kooperationsverbot, das die gemeinsame Führung eines Betriebs im Sinne von § 6a Abs. 1 Satz 1 GSA Fleisch durch zwei oder mehrere Unternehmer untersagt. Zudem schränkt § 6a Abs. 3 GSA Fleisch mit Wirkung ab dem 1. April 2021 die Leiharbeit in diesen Bereichen der Fleischwirtschaft ein und untersagt sie ab dem 1. April 2024. Das Fremdpersonalverbot ist mit einem Bußgeld bewehrt. Es wird insbesondere durch die Zollverwaltung überprüft, die dafür in § 6b GSA Fleisch neue Befugnisse erhält. Die Regelungen der §§ 6 bis 6b GSA Fleisch in der Fassung des ASKG gelten nach § 2 Abs. 2 GSA Fleisch allerdings nicht für Handwerksbetriebe mit bis zu 49 Beschäftigten.

2. Die Antragstellenden sind Einzelpersonen und Unternehmen, die in Kernbereichen der Fleischwirtschaft tätig sind, auf die das Fremdpersonalverbot Anwendung findet.

a) Die Antragstellerin im Verfahren 1 BvQ 152/20 ist Arbeitnehmerin bei einem Werkvertragsunternehmen und bislang in einem Betrieb der Fleischwirtschaft eingesetzt worden. Sie verliere aufgrund der neuen Regeln zum 1. Januar 2021 ihre Arbeit und müsse in ihr Heimatland zurückkehren.

b) Im Verfahren 1 BvQ 154/20 und 1 BvQ 157/20 wenden sich die Inhaber von und Unternehmen der Fleischwirtschaft gegen das Fremdpersonalverbot sowie das Kooperationsverbot. Ihre Unternehmen seien massiv gefährdet, da sie kein Fremdpersonal mehr für Kernbereiche einsetzen und so ihre Aufträge nicht mehr erfüllen könnten. Das wäre langfristig existenzgefährdend; sie verlören Marktanteile, wären von Insolvenz bedroht und riskierten die Übernahme durch Konzerne.

c) Die Antragstellenden in den Verfahren 1 BvQ 153/20, 1 BvQ 155/20 und 1 BvQ 156/20 sind Inhaber von Werkvertragsunternehmen und diese Unternehmen selbst sowie ein Leiharbeitsunternehmen, die bisher Aufträge im Kernbereich der Fleischwirtschaft erbracht haben. Sie machen geltend, dass die neuen Regeln einem Berufsverbot gleichkämen. Es bestehe keine Möglichkeit, ihre Unternehmen unter den

Bedingungen des zukünftigen Rechts weiterzuführen.

3. Zu den Anträgen haben Stellung genommen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, der Deutsche Fleischer-Verband, der Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie und der Verband der Fleischwirtschaft sowie der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen.

7

II.

Die Eilanträge sind abzulehnen.

8

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht auch bereits vor Anhängigkeit eines Verfahrens in der Hauptsache (vgl. BVerfGE 131, 47 <52 f.>; 150, 163 <166 Rn. 9> m.w.N.) einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht dann im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 140, 211 <218 f. Rn. 12> m.w.N.; stRspr).

9

Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsrechtlichen Verfahren auslöst, gilt für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab. Soll der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, erhöht sich diese Hürde noch, denn das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt. Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes darüber hinaus besonderes Gewicht haben. Insoweit ist von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder nur sehr erschwert revidierbar sind, um das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen (vgl. BVerfGE 140, 211 <219 f. Rn. 13> m.w.N.; stRspr), oder in der Zeit zwischen dem Inkrafttreten eines Gesetzes und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache sehr schwerwiegend sind (vgl. BVerfGE

10

108, 45 <50>; 131, 47 <61 ff.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 13. Mai 2015 - 1 BvQ 9/15 -, Rn. 20; Beschlüsse der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. März 2020 - 1 BvQ 15/20 -, Rn. 21; vom 25. Februar 2019 - 1 BvR 842/17 -, Rn. 7; vom 28. Oktober 2020 - 1 BvR 972/20 -, Rn. 11).

Dieser äußerst strenge Maßstab verlangt nicht nur eine besondere Schwere der Nachteile, die entstehen, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, sondern stellt auch sehr hohe Anforderungen an die nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG gebotene Begründung des Antrags, dass solche Nachteile zu gewärtigen sind (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 13. Mai 2015 - 1 BvQ 9/15 -, Rn. 20 m.w.N.). Insoweit bedarf es in tatsächlicher Hinsicht zumindest im Sinne einer Plausibilitätskontrolle nachvollziehbarer individualisierter und konkreter Darlegungen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 28. Oktober 2020 - 1 BvR 972/20 -, Rn. 12). Fehlt es daran, kommt es auf eine Folgenabwägung nicht an (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Dezember 2020 - 1 BvR 2756/20 u.a. -, Rn. 4).

11

2. Gemessen an diesen strengen Voraussetzungen haben die Eilanträge insgesamt keinen Erfolg.

12

a) Die Anträge in den Verfahren 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 154/20 und 1 BvQ 157/20 sind bereits unzulässig. Die Antragstellenden haben nicht hinreichend dargelegt, dass ihnen durch ein Abwarten bis zum Abschluss der Verfahren über die noch zu erhebenden Verfassungsbeschwerden die in einem verfassungsgerichtlichen Eilverfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG geforderten schweren Nachteile entstehen. Entscheidend ist insofern, dass sie nicht in nachvollziehbarer, individualisierter und konkreter Weise dargelegt haben (vgl. dazu BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 5. August 2015 - 2 BvR 2190/14 -, Rn. 27; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 28. Oktober 2020 - 1 BvR 972/20 -, Rn. 12), was daraus folgt, wenn die angegriffenen Regelungen wie verabschiedet in Kraft treten. Auf eine Folgenabwägung kommt es daher nicht an (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Dezember 2020 - 1 BvR 2756/20 u.a. -, Rn. 4).

13

aa) Im Verfahren 1 BvQ 152/20 lassen die Darlegungen nicht erkennen, dass der Antragstellerin derart gravierende und irreversible Folgen drohten, die es rechtfertigen würden, ein Gesetz nicht in Kraft treten zu lassen. Die angegriffene Regelung, die es der Fleischwirtschaft untersagt, im Kernbereich Fremdpersonal einzusetzen, bewirkt für sie gerade kein „praktisches Verbot“ einer Berufstätigkeit, sondern verändert lediglich die arbeitsvertraglichen Bedingungen, zu denen sie diese ausüben kann. Es ist weder konkret dargelegt noch sonst ersichtlich, warum sie ihre Arbeitskraft nicht zukünftig unter den mit dem angegriffenen Gesetz geänderten Voraussetzungen erfolgreich anbieten könnte. Gerade wenn die betroffenen Betriebe nicht mehr auf Fremdpersonal zugreifen können, erscheint es naheliegend, dass sie sich um die Einstellung der bereits eingearbeiteten Personen bemühen werden. Aus den Stellungnahmen ergibt sich, dass viele Unternehmen bereits begonnen haben, an-

14

stelle des bisher eingesetzten Fremdpersonals nun selbst Arbeitsverträge zu schließen. Insoweit ist auch nicht erkennbar, dass damit für die Antragstellerin Nachteile verbunden wären. Vielmehr wäre dann die arbeitsschutzrechtliche Verantwortung vor Ort ebenso klar wie die Lohnzahlung direkt an sie gesichert.

bb) Die Antragsstellenden in den Verfahren 1 BvQ 154/20 und 1 BvQ 157/20 legen ebenfalls nicht in der gebotenen Weise dar, dass ihnen als Unternehmer und als Unternehmen der Fleischwirtschaft, die im Kernbereich der Produktion bislang in großem Umfang Fremdpersonal eingesetzt haben, jedenfalls bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache derart gravierende, schwer oder nicht reversible Nachteile entstehen würden. 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. Dabei stehen ihnen auch arbeitsrechtliche Instrumente wie Arbeitszeitkonten, befristete Anstellungen oder Arbeit auf Abruf zur Verfügung, die eine gewisse Flexibilität ermöglichen. Bis zum 1. April 2021 können sie zudem noch Leiharbeitskräfte uneingeschränkt und danach bis zum 31. März 2024 unter bestimmten Bedingungen einsetzen.

15

Die vorgetragenen Belastungen, die daraus entstehen, das bisherige Geschäftsmodell umstellen zu müssen, genügen für sich genommen nicht, um die Dringlichkeit einer Eilentscheidung gegen ein Gesetz zu begründen. Das gilt für den bloß allgemeinen Verweis auf praktische Schwierigkeiten bei der Rekrutierung und einem Einsatz vor Ort dann selbst angestellter Kräfte. Auch der Hinweis, dass von den bisher bei ihnen Tätigen nun viele Kräfte abgeworben würden, belegt in diesem dynamischen, bisher nicht auf dauerhaft beschäftigte Kräfte setzenden Markt ein Problem, aber keinen hier entscheidenden gravierenden irreversiblen Nachteil. Desgleichen genügt der Verweis auf „erhebliche finanzielle Einbußen“ ohne weitere Detaillierung oder Belege angesichts der hier besonders hohen Anforderungen an eine Eilentscheidung nicht.

16

Auch hinsichtlich des in § 6a Abs. 1 Satz 2 GSA Fleisch normierten Kooperationsverbotes in der Führung eines Betriebes durch mehrere Unternehmer sind keine gravierenden, nur schwer oder nicht reversiblen Nachteile der Antragstellenden dargelegt. Etwaige Unsicherheiten in der Auslegung einer gesetzlichen Regelung sind regelmäßig keine Nachteile, die im Verfahren nach § 32 BVerfGG eine einstweilige Anordnung nach sich ziehen können, sondern ohnehin zunächst fachrechtlich zu klären (vgl. parallel den Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29. Dezember 2020 - 1 BvQ 165/20 u.a. -).

17

b) Die Anträge in den Verfahren 1 BvQ 153/20, 1 BvQ 155/20 und 1 BvQ 156/20 genügen den Darlegungsanforderungen zu den gravierenden, irreversiblen oder jedenfalls schwer revidierbaren Nachteilen nur teilweise.

18

aa) Ausreichend sind die Darlegungen, soweit die Antragstellenden aufgrund § 6a Abs. 2 GSA Fleisch ab dem 1. Januar 2021 einem sektoralen, die Fleischwirtschaft

19

außerhalb des Fleischerhandwerks im Sinne von § 2 Abs. 2 GSA Fleisch betreffenden Tätigkeitsverbot unterliegen. Insoweit lässt sich dem jeweiligen Vortrag hinreichend entnehmen, dass eine Rückkehr in diese Tätigkeit im Fall einer eventuellen Verfassungswidrigkeit des Verbots schwer möglich sein wird, weil sich die Fleischwirtschaft in der Zwischenzeit auf die Tätigkeit mit dann eigenem Personal eingestellt haben wird. Auch im Verfahren 1 BvQ 156/20 hat die dortige Antragstellerin zu 3), die ein Leiharbeitsunternehmen für die Fleischwirtschaft betreibt und ab dem 1. April 2021 vom dann in Kraft tretenden grundsätzlichen Verbot der Leiharbeit betroffen sein wird, den Darlegungsanforderungen genügt.

bb) Soweit die Antragstellenden jedoch über das sektorale Tätigkeitsverbot hinaus irreversible oder wenigstens sehr schwere Nachteile geltend machen, haben sie insbesondere eine drohende Existenzgefährdung nicht in der gebotenen nachvollziehbaren, individualisierten und konkreten Weise dargelegt. 20

Allgemeine oder nur mit Gesamtbeträgen bezifferte Verweise auf laufende Kosten aus Mietverträgen zur Unterbringung der Arbeitskräfte, aus Leasingverträgen für Fahrzeuge für ihren Transport und aus Arbeitsverträgen tragen insoweit nicht. Insbesondere wird nicht dargelegt, wann welche Verträge mit welcher Bindungsdauer geschlossen wurden; daher lässt sich weder beurteilen, welche konkreten Kosten entstehen, noch wird deutlich, ob diese Bindungen bereits zu einem Zeitpunkt entstanden sind, in denen noch auf den Fortbestand des Geschäftsmodells vertraut werden konnte; schließlich ist nicht zu erkennen, welche Kündigungsmöglichkeiten mit welchen Folgen bestehen. 21

So ist hinsichtlich der Arbeitsverhältnisse nicht konkret dargelegt, inwiefern sich im relevanten Zeitraum untragbare oder gar zur Insolvenz oder Liquidation führende Lasten ergeben können, gerade wenn, wie in allen Verfahren vorgetragen, eine hohe Personalfluktuations herrscht. Das gilt auch für die befürchteten Belastungen aus Mietverhältnissen, denn aus exemplarisch vorgelegten Rechnungen für einige Ferienwohnungen, einen Gasthof und Unterkünfte für Saisonarbeitskräfte ergeben sich die extremen Belastungen nicht, da solche Unterkünfte typischerweise nur kurzfristig gemietet werden, zugleich vorgetragen ist, dass das Personal stark fluktuiert und nur zeitweise vor Ort lebt, weil es nur für saisonale Spitzen benötigt wird, und Kündigungsmöglichkeiten nicht mitgeteilt werden oder sonst erkennbar sind. Desgleichen belegen „Chefübersichten“ zu Kosten der Vergangenheit nicht die geforderten gravierenden Belastungen. Auch der Vortrag, für ein Büro liefen bis Mitte 2023 Kosten von 42.000 Euro an, genügt ohne Darlegungen zu Mietbeginn, konkreter Nutzung und Kündigungsmöglichkeiten nicht. Desgleichen ergibt sich aus der Angabe, dass 28 Fahrzeuge teilweise mit einer Laufzeit bis Mitte 2023 geleast wären, nicht, wann diese Verträge geschlossen wurden und unter welchen Bedingungen sie kündbar sind oder warum sie nicht anderweitig wirtschaftlich genutzt werden können. 22

Sonstige konkrete, zur Plausibilität des Insolvenzrisikos überprüfbare Darlegungen etwa zu erwirtschafteten Umsätzen, der Liquidität, dem genauen Umfang der zu er- 23

wartenden und nicht ohne weiteres beseitigbaren finanziellen Einbußen fehlen. Auch soweit im Verfahren 1 BvQ 155/20 dargelegt wird, dass eine Antragstellerin mit Schenkungssteuer belastet werden wird, wenn sie ihren Betrieb einstellen muss, bleibt unklar, ob und warum sie genau das vollumfänglich bei einem nur sektoralen Einsatzverbot zwingend in der Zeit bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache tun muss. Die hier geforderten extremen und unvermeidbaren Nachteile sind insoweit auch nicht mit Auskünften zu belegen, wonach im Fall der Abwicklung von Firmen Kosten in Höhe von je etwa 8.000 bis 10.000 Euro anfallen, denn daraus ergibt sich nicht, dass Umstellungen unmöglich und Abwicklungen tatsächlich zwingend sind und wie sich Verluste mindern ließen. Dazu gehören die auch im Gesetzgebungsverfahren bekannten und von der Bundesregierung in diesem Verfahren erneut benannten Möglichkeiten, nun Werkleistungen außerhalb sogenannter „Onsite-Werkvertragskonstellationen“ oder außerhalb des in § 6a GSA Fleisch benannten Kernbereichs der Fleischwirtschaft anzubieten.

c) Soweit die Eilanträge hinreichend dargelegt haben, dass sie hier geforderte gravierende Nachteile trafen, sind sie nicht schon deshalb erfolglos, weil sie zu früh gestellt worden wären. 24

aa) Soweit neben den Eilanträgen auch Anträge zur Sicherung des Eilverfahrens gestellt worden sind, sind diese nicht als eigenständige Anträge zu verstehen. Ein solches Verfahren steht vor dem Bundesverfassungsgericht nicht zur Verfügung. Vielmehr kann ein isoliertes Eilverfahren nach § 32 BVerfGG auch zulässig sein, wenn das Inkrafttreten der angegriffenen Regelung unmittelbar bevorsteht (vgl. BVerfGE 131, 47 <52 f.>; 150, 163 <166 Rn. 9> m.w.N.). Um die Effektivität des Rechtsschutzes zu wahren und um zu verhindern, dass eine mögliche Rechtsverletzung nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, kann dies auch schon vor Verkündung des Gesetzes gelten (zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge seit BVerfGE 1, 396 <411 ff.>; 24, 33 <53 f.>; stRspr; vgl. BVerfGE 123, 267 <304, 329>; 134, 366 <391 Rn. 34>; 142, 123 <177 Rn. 91>). Daher stand den Anträgen hier nicht entgegen, dass sie vor Verkündung gestellt worden sind. Die beanstandeten Regelungen waren zum Zeitpunkt der Antragstellung und der Entscheidung durch Beschluss des Bundestags und Zustimmung des Bundesrats zustande gekommen und vom Bundespräsidenten unterzeichnet worden, also das Inkrafttreten nur noch von der technischen Umsetzung abhängig (vgl. BVerfGE 131, 47 <54>). Da die Regelungen am 1. Januar 2021 in Kraft treten, wäre effektiver Rechtsschutz dagegen später nicht mehr zu erlangen gewesen. 25

bb) Den Eilanträgen steht des Weiteren nicht entgegen, dass sie tatsächlich auf eine teilweise Vorwegnahme der Hauptsache hinauslaufen. Mit einer antragsgemäßen Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht würde eine Übergangsfrist geschaffen, die der Gesetzgeber für das sektorale Verbot von Werkverträgen gerade nicht eingeräumt hat. Das ist jedoch unvermeidbar und notwendige Folge eines derart beschleunigten Verfahrens (vgl. BVerfGE 131, 47 <54 f.>). 26

d) Die im dargestellten Umfang zulässigen Eilanträge sind auch nicht schon deswegen abzulehnen, weil eine (noch zu erhebende) Verfassungsbeschwerde von vornherein offensichtlich in Gänze unzulässig oder unbegründet wäre. Ob das hier im Mittelpunkt stehende Fremdpersonalverbot in der Fleischindustrie verfassungsgemäß oder verfassungswidrig ist, ist nicht nur nach den Stellungnahmen, sondern auch in der Fachliteratur – ebenso wie die ältere Verbotsnorm im Recht der Arbeitnehmerüberlassung für die Bauwirtschaft, die das Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß hielt (BVerfGE 77, 84) – umstritten (vorrangig zum Leiharbeitsverbot Boemke u.a., NZA 2020, S. 1160 ff.). Die hier aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen nicht nur der Regelung an sich, sondern der Regelung, die ohne Übergangsfrist in Kraft tritt (wiederum BVerfGE 131, 47 <57 f.>), bedürfen jedenfalls sorgfältiger Prüfung, deren Ausgang offen ist. Maßgeblich ist damit für die Entscheidung über die Eilanträge, soweit sie zulässig sind, eine Folgenabwägung.

e) Soweit die Anträge hinreichende Darlegungen zu den Nachteilen erhalten, die drohen, wenn das angegriffene Gesetz am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, haben sie in der Sache jedoch keinen Erfolg. Es ist nicht erkennbar, dass die Interessen der Antragstellenden gegenüber den Zielen des Gesetzgebers und weiteren schützenswerten Belangen so eindeutig überwiegen, dass sie bis zu einer Klärung der Verfassungsgemäßheit der angegriffenen Regelungen von deren Wirkungen verschont werden müssten. Ihr Aussetzungsinteresse schlägt unter Berücksichtigung aller relevanten Folgen nicht durch, denn die gebotene Folgenabwägung muss die strengen Anforderungen berücksichtigen, die gelten, wenn ein Gesetz am Inkrafttreten gehindert werden soll.

aa) Erginge die einstweilige Anordnung und hätte die Verfassungsbeschwerde letztlich keinen Erfolg, würden die vom Gesetzgeber mit den angegriffenen Regelungen verfolgten Ziele in diesem Zeitraum nicht verwirklicht.

Dabei ist, worauf die Antragstellenden in Erwiderung auf die Stellungnahmen zu Recht verweisen, zu berücksichtigen, dass das Arbeitsschutzkontrollgesetz neben dem Fremdpersonalverbot weitere Maßnahmen vorsieht, die Missständen in Kernbereichen der Fleischwirtschaft entgegenwirken sollen und jedenfalls gelten würden. Dazu gehört die Intensivierung der staatlichen Aufsicht, eine Vereinbarungspflicht zum Arbeitsschutz und die Pflicht zur manipulationssicheren Erfassung der Arbeitszeit, auf welche die Mehrzahl der festgestellten Verstöße in Schlachthöfen zurückgehen (vgl. BTDRs 19/21978, S. 2).

Doch wäre bei Erfolg der hier gestellten Anträge im Kernbereich der Fleischwirtschaft weiter Fremdpersonal tätig. Da das Gesetz ausweislich der Stellungnahmen in diesem Verfahren bereits Vorwirkungen entfaltet hat, geschähe dies zwar zunächst in geringerem Umfang als bisher. Doch ist nicht auszuschließen, dass die Feststellungen auch wieder rückgängig gemacht würden, wenn das Gesetz nicht in Kraft träte. Jedenfalls wäre dort, wo Werkvertragsunternehmen weiter eingesetzt würden, die arbeitsschutzrechtliche Verantwortung vor Ort weiterhin aufgespalten; die Werk-

vertragsunternehmen stünden weiter insbesondere in der Verantwortung für den Arbeitsschutz – anders als nach § 11 Abs. 6 Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) bei der Leiharbeit – neben der Betriebsleitung. Der Gesetzgeber geht nachvollziehbar davon aus, dass dies den Arbeitsschutzbehörden Kontrollen erschwert. Zudem legen die bisherigen Entwicklungen nahe, dass die gespaltene Verantwortung vor Ort auch den Beschäftigten selbst die Durchsetzung ihrer Schutzansprüche vor Ort und fairer Arbeitsbedingungen insgesamt erschwert. Auch käme es weiterhin zu einem Nebeneinander von Beschäftigten im Rahmen von Werkverträgen und Leiharbeitskräften, was in der Praxis nicht nur zu unübersichtlichen Verhältnissen und dem daraus resultierenden Verantwortlichkeitsdefizit, sondern auch aufgrund der Konkurrenz bei sehr hohem Arbeitsdruck und der ungesicherten Fachqualifikation und Einarbeitung zu Verstößen gegen arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen und zu den in diesem Sektor überdurchschnittlich häufigen Arbeitsunfällen führt.

bb) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erweise sich die Verfassungsbeschwerde später aber als begründet, entstünden den antragstellenden Werkvertragsunternehmen durch das Inkrafttreten später verfassungswidriger Regelungen durchaus gewichtige Nachteile. Den Werkvertragsunternehmen wird eine Tätigkeit durch den neuen § 6a GSA Fleisch zwar nicht verboten. Sie wird jedoch sektoral beschränkt, denn sie dürfen im Kernbereich der Fleischwirtschaft nicht mehr in der bisherigen Form tätig werden. Die Antragstellenden legen nachvollziehbar dar, dass die Orientierung auf Handwerksbetriebe, auf die § 6a GSA Fleisch nach § 2 Abs. 2 GSA Fleisch keine Anwendung findet, für sie wenn überhaupt nur sehr begrenzte wirtschaftliche Perspektiven eröffnet. Auch ist die Darlegung plausibel, dass die Einstellung der Tätigkeit in diesem Bereich zumindest schwer reversibel wäre. In einem dynamischen und globalisierten Markt, in dem große Konzerne zudem die Übernahme der hier betroffenen Betriebe anstreben, kann auch der Zeitraum bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zur Verdrängung schwächerer Wettbewerber führen. Dass die Antragstellenden über die Notwendigkeit der sektoralen Neuorientierung hinaus allerdings konkrete gravierende und schwer oder nicht reversible Nachteile erleiden würden, haben sie demgegenüber – wie ausgeführt (oben Rn. 20 ff.) – nicht hinreichend aufgezeigt.

cc) In der Gesamtbetrachtung haben die Eilanträge, mit denen Neuregelungen für Kernbereiche der Fleischwirtschaft ausgesetzt werden sollen, danach keinen Erfolg. Die Nachteile auch für die direkt betroffenen Werkvertragsunternehmen haben nach den Darlegungen nicht das gravierende Gewicht und Ausmaß, das es rechtfertigen würde, ein Gesetz ausnahmsweise vorläufig nicht in Kraft treten zu lassen. Zwar sind die Beeinträchtigungen der Werkvertragsunternehmen, die sich auf Kernbereiche der Fleischwirtschaft spezialisiert haben, durchaus erheblich, denn sie trifft ein sektorales Betätigungsverbot. Im Vergleich mit den Interessen des Gesetzgebers, insbesondere für mehr Arbeitsschutz in der Fleischwirtschaft, für klare Verantwortlichkeiten vor Ort und für transparente Vertragsgestaltungen mit den Beschäftigten zu sorgen, hat letz-

32

33

teres jedoch mehr Gewicht. Dabei ist auch in die Abwägung einzubeziehen, dass die bislang über Werkvertragsunternehmen in der Fleischwirtschaft Beschäftigten durch das sektorale Fremdpersonalverbot nicht nachteilig betroffen werden, sondern – wie im Verfahren 1 BvQ 152/20 und ausweislich der in diesem Verfahren vorgelegten Stellungnahmen der Gewerkschaften auch zu den Entwicklungen in diesem Arbeitsmarkt insgesamt – jedenfalls die realistische Aussicht auf ein Arbeitsverhältnis nun direkt mit den Unternehmen der Fleischwirtschaft besteht.

Hier ist zudem zu berücksichtigen, dass den Antragstellenden in diesen Verfahren nicht ihr Beruf verboten wird. Vielmehr wird die Berufstätigkeit insbesondere der Werkvertragsunternehmen mit einer bestimmten rechtlichen Gestaltung in einem bestimmten Marktsegment für unzulässig erklärt. Die direkt von dem Verbot ab 1. Januar 2021 betroffenen Werkvertragsunternehmen müssen diese Tätigkeit nach § 6a Abs. 2 GSA Fleisch in diesem Marktsegment beenden. Doch verhindert der Gesetzgeber nicht, dass sie in dem deutlich kleineren Segment des Handwerks (vgl. § 2 Abs. 2 GSA Fleisch) und auf anderen Feldern oder auch in Kooperation jenseits eines einzigen oder eines übergreifenden Betriebs (vgl. § 6a Abs. 1 i.V.m. § 6a Abs. 4 GSA Fleisch) weiter tätig werden.

34

Zu berücksichtigen ist insofern auch, dass spätestens seit dem 31. August 2020 vorhersehbar war, dass diese neue Situation entstehen würde. Nach Veröffentlichung der „Eckpunkte Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft“ im Mai 2020 durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung im August 2020 in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht (vgl. BVerfGE 127, 31 <50>; 132, 302 <324 Rn. 56>). Damit hatten die Betroffenen jedenfalls mehrere Monate Zeit, sich auf die Gesetzesänderungen einzustellen. Das ist in einer Branche, die nach den Darlegungen der Antragstellenden selbst von starker Fluktuation und vielfachen Auftragsschwankungen geprägt ist, zumindest teilweise geschehen. Auch hier hat ein vorgelegter Vertrag über den Einsatz von Arbeitsschutzbeauftragten verdeutlicht, dass Vorkehrungen zum Schutz vor wirtschaftlichen Nachteilen möglich waren, indem dort eine Sonderkündigungsklausel für den Fall vereinbart wurde, dass das hier streitige Gesetz in Kraft tritt. Demgegenüber ist eine Erwartung, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen der beruflichen Tätigkeit unverändert bleiben, verfassungsrechtlich nicht geschützt (vgl. BVerfGE 131, 47 <57 f.>; 143, 246 <383 Rn. 372>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 30. Juni 2020 - 1 BvR 1679/17 u.a. -, Rn. 123 ff.). Ob die hier streitigen Regeln, die bestimmte Gestaltungen beruflichen Handelns ohne Übergangsfrist für unzulässig erklären, in jeder Hinsicht mit der Verfassung vereinbar sind, bedarf jedenfalls vertiefter Prüfung, die im Rahmen eines Eilverfahrens nicht zu leisten ist.

35

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

36

Baer

Ott

Radtke

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des vom 29. Dezember 2020 - 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 157/20, 1 BvQ 156/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 153/20

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des vom 29. Dezember 2020 - 1 BvQ 152/20, 1 BvQ 157/20, 1 BvQ 156/20, 1 BvQ 155/20, 1 BvQ 154/20, 1 BvQ 153/20 - Rn. (1 - 36), http://www.bverfg.de/e/qs20201229a_1bvq015220.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:qs20201229a.1bvq015220