



Arbeitnehmerfreizügigkeit
gerecht gestalten.

November 2025

Informationen zur Branche „Baugewerbe“

Erfahrungen aus der Beratungspraxis von
Faire Mobilität

Von Kateryna Danilova



Die deutsche Bauwirtschaft hängt seit Jahren stark von den ausländischen Beschäftigten ab. Zurzeit besitzt etwa ein Viertel aller auf Baustellen arbeitenden Personen keinen deutschen Pass. Sie sind auf allen Abschnitten der Bauprozesse zu finden und verrichten Arbeiten im Hoch- und Tiefbau. Trotz ihrer Bedeutung werden die Bauarbeiter immer noch häufig zu prekären Arbeitsbedingungen eingestellt. Als letzte Glieder am Ende langer Subunternehmerketten werden die osteuropäischen Bauarbeiter um ihren Lohn betrogen, müssen ohne Arbeitspapiere oder Krankenversicherung arbeiten oder werden zu Opfern organisierter Schwarzarbeit. Für den im Oktober 2025 im Bundestag beschlossenen „Bau-Turbo“ wird Deutschland mehr Facharbeiter aus dem Ausland benötigen. Es ist wichtig dafür zu sorgen, dass sie zu guten Arbeitsbedingungen eingestellt werden.



Struktur der Branche

Die Baubranche gehört zu den wirtschaftlichen Bereichen, die sehr stark von ausländischen Arbeitskräften abhängig sind. Laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit waren von den 2.091.510 Beschäftigten in Bau- und Ausbauberufen in Deutschland 449.820 Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft.¹ Das sind 21,5 Prozent. Zählt man die 75.246 entsandten Beschäftigten dazu, wird der Anteil noch größer.² So machen Bauarbeiter³ ohne deutschen Pass inzwischen fast ein Viertel aller Beschäftigten im deutschen Baugewerbe aus. Und die Tendenz ist steigend. Die meisten Bauarbeiter kommen aus Ost- und Südeuropa, mit den Balkanländern, Rumänien und Polen als den größten Herkunftsländern.⁴

Neben der großen Abhängigkeit von ausländischen Beschäftigten ist die Dominanz kleiner Unternehmen das nächste besondere Merkmal der

-
- 1 Datenbanken Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Stichtag Juni 2024.
 - 2 Sozialkassen der Bauwirtschaft: Kennzahlen SOKA-BAU, in: SOKA-BAU, 2024, https://api.soka-bau.de/fileadmin/Dokumente/kennzahlen_2024.pdf (abgerufen am 10.11.2025). Zu der offiziellen Statistik kommt die Dunkelziffer der Beschäftigten, die undokumentiert auf der Baustelle arbeiten, hinzu.
 - 3 Da baugewerbliche Berufe nach wie vor stark männlich dominieren sind, wird in diesem Dossier bei der Beschreibung der Beschäftigten das generische Maskulinum genutzt. Frauen sind zwar auch im Baugewerbe beschäftigt, ihr Anteil in bauhauptgewerblichen Berufen liegt jedoch bei 2,2 Prozent. Mit der Verwendung des generischen Maskulinums soll diese starke geschlechtliche Dysbalance widergespiegelt werden. Zur Statistik: <https://www.bauindustrie.de/zahlen-fakten/arbeitsmarktfrauen-am-bau> (abgerufen am 10.11.2025).
 - 4 Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie: Bauwirtschaft im Zahlenbild, in: Bauindustrie, 2024, <https://www.bauindustrie.de/zahlen-fakten/publikationen/bauwirtschaft-im-zahlenbild/entwicklung-der-auslaendischen-beschaeftigten-im-bauhauptge> (abgerufen am 10.11.2025).

Baubranche. 78,7 Prozent aller Baufirmen haben nur zehn oder weniger Mitarbeiter, lediglich 2,7 Prozent der Unternehmen haben mehr als 50 Beschäftigte.⁵ In den vergangenen Jahren zeigt sich ein deutlicher Trend: Während die großen Bauunternehmen immer weniger Eigenpersonal beschäftigen und ihre Personalkosten kontinuierlich sinken, steigen die Kosten für die Beauftragung von Subunternehmen immer weiter. Größere Bauunternehmen setzen zunehmend auf Subunternehmen statt auf eigenes Personal.⁶

Die Einbeziehung von Subunternehmen ist in der Bauwirtschaft üblich. Der baufremde Auftraggeber beauftragt einen Generalunternehmer mit der Ausführung eines Bauvorhabens. Dieser ist darauf angewiesen, für bestimmte Gewerke spezialisierte Nachunternehmen zu beschäftigen.

Es kommt jedoch häufig vor, dass diese Nachunternehmer für dieselbe Aufgabe wiederum ein weiteres Nachunternehmen beauftragen. Dieser Schritt kann mehrfach wiederholt werden.

Dies trägt zur Fragmentierung der Branche bei und kann sich negativ auf die Arbeitsbedingungen auswirken.⁷ Die Einbeziehung von Subunternehmern wird immer mehr von Sparlogik bestimmt. Die Subunternehmer können sich einen Konkurrenzvorteil verschaffen, indem sie die Lohnkosten drücken. Gerade die osteuropäischen Beschäftigten am Ende längerer Subunternehmerketten werden oft um ihre Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis betrogen. Wie genau das passiert, wird im Weiteren beleuchtet.

5 Sozialkassen der Bauwirtschaft: Kennzahlen SOKA-BAU, in: SOKA-BAU, 2024, https://api.soka-bau.de/fileadmin/Dokumente/kennzahlen_2024.pdf (abgerufen am 10.11.2025).

6 Hüttenhof, Frederic: Harte Arbeit: Bauarbeiter aus Mittel- und Osteuropa und das Werkvertragssystem in Deutschland, PECO-Institut/EVW, 2023, S. 5.

7 Hüttenhof, 2023, S. 6.

2

Beschäftigungsmodelle in der Baubranche

Die Beschäftigung in der Baubranche kann unterschiedliche Formen annehmen. Am weitesten verbreitet sind

1. die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei einer deutschen Firma,
2. die Entsendung nach Deutschland durch ein ausländisches Unternehmen,
3. die Solo-Selbstständigkeit, wobei es sich dabei oft um Scheinselbstständigkeit handelt, und
4. die Anstellung über die Westbalkanregelung.

Um Kosten für Sozialversicherungsbeiträge zu sparen, nutzen einige Arbeitgeber Anstellungsmöglichkeiten wie die Beschäftigung auf Minijob-Basis: Tatsächlich wird jedoch in Vollzeit gearbeitet und die Lohndifferenz „schwarz“ ausgezahlt. In einem uns bekannten Fall wurden Bauarbeiter auf Basis einer kurzfristigen Beschäftigung als Saisonarbeiter eingestellt. Dieses Modell wurde vor allem für saisonale Nebenverdienste (in der Landwirtschaft oder auf Weihnachtsmärkten) geschaffen und ist sozialversicherungsfrei. Auf deutschen Baustellen sind auch polnische Dienstleistungsverträge zu finden, die eine Mischform zwischen abhängiger

Beschäftigung und Selbstständigkeit darstellen. In Polen werden sie auch „Müllverträge“ genannt, da sie arbeits- und sozialrechtliche Standards unterlaufen.

Die letzten Beispiele veranschaulichen, wie prekäre Beschäftigungsmodelle, die für ganz bestimmte Situationen geschaffen wurden, in andere Branchen expandieren, insbesondere wenn sie es den Arbeitgebern ermöglichen, bei der Bezahlung der Beschäftigten zu sparen. In der Wissenschaft wird die Anpassung des Anstellungsverhältnisses an die Bedürfnisse des Arbeitgebers als „*regime shopping*“ bezeichnet. Unternehmen bedienen sich dieser Strategie, um das nationale Arbeitsrecht und nationale Regulierungen zu umgehen und eine höhere Flexibilität zu erreichen.⁸

Tatsächlich wird eine Mehrzahl der ausländischen Bauarbeiter in Deutschland bei **inländischen Unternehmen** beschäftigt. Doch auch die Beschäftigung bei einem inländischen Unternehmen ist noch keine Garantie für gute Arbeitsbedingungen. Oft sind die Bauarbeiter offiziell für viel weniger Stunden angestellt, als sie tatsächlich arbeiten müssen. Dies ist vielen ausländischen Bauarbeitern bei Aufnahme ihrer Beschäftigung nicht klar. In den meisten Fällen handelt es sich außerdem um sehr kleine Unternehmen, die die osteuropäischen Bauarbeiter beschäftigen, sodass für die Beschäftigten kein Kündigungsschutz besteht. Das Fehlen des Kündigungsschutzes kann sich negativ auf die Bereitschaft der Beschäftigten auswirken, andere finanzielle Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis geltend zu machen, zum Beispiel die nicht gezahlten Gelder einzufordern, bevor diese Möglichkeit durch Verfallsfristen verhindert wird.

Eine weitere verbreitete Anstellungsmöglichkeit für Beschäftigte aus Ost-europa im Baugewerbe ist die **Entsendung**. Im Rahmen einer Entsendung werden Beschäftigte von ihrem Arbeitgeber in ein anderes europäisches Land geschickt, um dort vorübergehend bei einem anderen Unternehmen zu arbeiten. Bei einer Entsendung von bis zu 24 Monaten bleiben die Beschäftigten im Heimatland sozialversichert. Die Beschäftigten, die nur für den Zeitraum von 12 Monaten (in Ausnahmefällen – 18 Monaten) nach Deutschland entsandt sind, haben nur Anspruch auf die sogenannten Mindestarbeitsbedingungen, die im Arbeitnehmerentsendegesetz definiert sind. Erst bei einer Langzeitentsendung gelten für die Beschäftigten alle relevanten Ansprüche aus dem deutschen Arbeitsrecht. Auf Baustellen treffen wir teilweise auf Bauarbeiter, die schon mehrere Jahre als entsandte Beschäftigte in Deutschland arbeiten, in Einzelfällen bis zu zehn Jahren, ohne in Deutschland jemals sozialversichert gewesen zu sein.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates darf ein Unternehmen seine Beschäftigten nur dann entsenden, wenn es „andere nennenswerte Tätigkeiten als reine interne Verwaltungstätigkeiten auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, ausübt“.⁹ In der Realität hat das oben erwähnte „*regime shopping*“ die Folge, dass viele Unternehmen als Briefkastenfirmen agieren: Sie gründen einen formalen Unternehmenssitz in Mitgliedsstaaten, in denen arbeitsrechtliche Regulierungen für die Unternehmen besonders günstig sind. Allerdings setzen diese Unternehmen die Beschäftigten nicht im Niederlassungsstaat, sondern fast ausschließlich in anderen Staaten, also beispielsweise in Deutschland, als entsandte Beschäftigte ein. Allein die Unterschiede bei

8 Altreiter, Carina /Fibich, Theresa /Flecker, Jörg: Capital and labour on the move: the dynamics of double transnational mobility, in: „The outsourcing challenge: Organizing workers across fragmented production networks“, European Trade Union Institute (ETUI), 2015, S. 67.

9 Cremers, Jan: Letter-box companies and abuse of the posting rules: how the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping, in: ETUI Policy Brief, N° 5, 2014, S. 3.

den Sozialversicherungsbeiträgen können ein Grund für Unternehmensgründungen im Ausland sein, der einen Wettbewerbsvorteil verschafft.¹⁰

Die **Solo-Selbstständigkeit** ist eine weitere im Bau verbreitete Art der Anstellung. Unter migrantischen Beschäftigten handelt es sich nicht selten um Scheinselbstständigkeit. Die Beschäftigten werden oft von ihren faktischen Arbeitgebern dazu gebracht, ein Gewerbe zu gründen. In solchen Fällen wird der Bauarbeiter nach einem festen Satz bezahlt und hat keine Möglichkeit, seine Arbeitsabläufe selbstständig zu bestimmen. Die Arbeitgeber versprechen den Bauarbeitern zwar höhere Löhne als bei einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, aber wenn diese nicht gezahlt werden, ist es schwieriger, sie gerichtlich durchzusetzen.

Im Falle einer Solo-Selbstständigkeit können die Beschäftigten für die Arbeiten angestellt werden, ohne dass Beiträge in die Sozialversicherungen eingezahlt werden müssen. Die meisten Bauarbeiter zahlen dann die Beiträge nicht selbst und haben daher keinen Versicherungsanspruch in Deutschland. Das kann vor allem bei Arbeitsunfällen zu großen Problemen für die Beschäftigten führen. Es kann sich um gut qualifizierte Fachkräfte handeln, die solche Arbeitsverhältnisse eingehen. Bei aufsuchenden Aktionen erzählen uns Fachkräfte immer häufiger, dass sie nur auf diesem Wege eine Arbeit finden, bei der sie angemessen entlohnt würden. Bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wären die angebotenen Verdienstmöglichkeiten zu niedrig.

Nach der **Westbalkanregelung** dürfen jährlich bis zu 50.000 Personen pro Jahr aus den sechs Balkanländern in Deutschland eine Beschäftigung

aufnehmen. Gemäß dieser Regelung kann eine Arbeitserlaubnis für alle nicht reglementierten Berufe erteilt werden. Ein großer Anteil der Erlaubnisse wird jährlich an Bauarbeiter vergeben. Im Jahr 2024 lag der Anteil bei 36,3 Prozent.¹¹ Voraussetzung für die Erteilung ist ein Arbeitsangebot in Deutschland. Die Aufenthaltserlaubnis ist an ein konkretes Arbeitsverhältnis geknüpft. Infolge einer Kündigung kann die Aufenthaltserlaubnis erlöschen, wenn der Arbeitgeberwechsel nicht rechtzeitig beantragt und genehmigt wird. Im Gegensatz zu anderen Arbeitserlaubnissen ist hier bei einem Arbeitgeberwechsel auch nach zwei Jahren Arbeit in Deutschland die Genehmigung der Bundesagentur für Arbeit notwendig, weil § 9 der Beschäftigungsverordnung keine Anwendung findet. Das kann zu einer stärkeren Abhängigkeit vom Arbeitgeber führen.

10 Lillie, Nathan/Wagner, Ines: Subcontracting, insecurity and posted work: evidence from construction, meat processing and ship building, in "The outsourcing challenge: Organizing workers across fragmented production networks", European Trade Union Institute (ETUI), 2015, S. 161.

11 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Silvia Rietenberg, Lamya Kaddor, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache 21/837, in: Bundestag, 2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/011/2101126.pdf> (abgerufen am 10.11.2025).

3

Häufigste Probleme der osteuropäischen Bauarbeiter

Die Arbeitsbedingungen osteuropäischer Beschäftigter auf dem Bau sind oft sehr prekär. Die Berater*innen von Faire Mobilität helfen jedes Jahr Hunderten von Bauarbeitern bei arbeitsrechtlichen Problemen. Im Folgenden werden die häufigsten Verstöße geschildert.

Mindestlohnunterschreitung und Lohnbetrug

Das Thema Entgelt ist mit Abstand der häufigste Grund für die Inanspruchnahme arbeitsrechtlicher Beratung durch Faire Mobilität in der Baubranche. Es ist keine Seltenheit, dass osteuropäischen Bauarbeitern ein Teil ihres Monatslohns oder der gesamte letzte Lohn vorenthalten wird. In extremen Fällen werden die Beschäftigten mehrere Monate nicht bezahlt. Für viele der Beschäftigten aus Osteuropa bringt eine solche Situation existenzielle Risiken mit sich, da sie in der Regel über keine finanziellen Reserven verfügen.

Abseits dieser extremen Fälle kommt es sehr oft vor, dass die Bauarbeiter nur einen Teil des ihnen zustehenden Lohns erhalten. Das passiert entweder, da Überstunden nicht bezahlt werden, oder weil die Beschäftigten offiziell in Teilzeit eingestellt sind, aber in Vollzeit arbeiten müssen. In beiden Fällen kann es zur Unterschreitung des Mindestlohns kommen. Daraus entstehen ihnen nicht nur unmittelbare finanzielle Probleme, sondern auch langfristige Nachteile. Wenn ein Teil des Lohns „schwarz“

bezahlt wird, bedeutet das weniger Entgeltfortzahlung und Krankengeld im Krankheitsfall, weniger Arbeitslosengeld und geringere Renten. Die Beschäftigten werden somit in Zeiten, in denen sie besonders vulnerabel sind – im Krankheitsfall, bei Arbeitslosigkeit oder im Rentenalter – wegen der schlechten Arbeitsbedingungen weiterhin benachteiligt. Löhne, die den Beschäftigten „schwarz“ oder gar nicht ausgezahlt werden und für die ihre Arbeitgeber keine Steuern und Sozialabgaben abführen, treffen nicht nur die Bauarbeiter selbst, sondern benachteiligen die gesamte Gesellschaft.

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der zu Problemen bei der Entlohnung im Baugewerbe führt, sind die langen Subunternehmerketten und das unbegrenzte Untervergabesystem. Dadurch wird das System äußerst un durchsichtig, was es Unternehmen innerhalb der Subunternehmerkette erleichtert, ihre Verantwortung für die Zahlung von Mindestlöhnen an die Beschäftigten abzustreiten. Teilweise wissen diese Firmen selbst nicht, welche Subunternehmer für sie arbeiten.

Das Problem der falschen Lohneingruppierung betrifft ebenfalls eine große Zahl ausländischer Bauarbeiter. Der Anteil der „Hilfskräfte“ ist vor allem unter den migrantischen Beschäftigten besonders groß. So lag er unter rumänischen Beschäftigten im Hochbau im Jahr 2023 bei 74,8 Prozent.¹² Auf dem Papier werden hochkomplexe Bauvorhaben zum Großteil von Helfern gebaut, was nicht der Realität entsprechen kann. Oft handelt es sich um qualifizierte Fachkräfte, die falsch eingruppiert wurden.¹³

Organisierte Schwarzarbeit

Das Baugewerbe zählt zu den Branchen, die gemäß §2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes als besonders relevant für die Bekämpfung von Schwarzarbeit eingestuft werden. Die Erfahrungen von Beratungsstellen und des Zolls zeigen, dass sich in manchen Bereichen des Baugewerbes organisierte Kriminalität etabliert hat.¹⁴ Auch die Gewerkschaften beklagen die weitverbreitete Schwarzarbeit in der Bauwirtschaft.¹⁵ Migrantische Beschäftigte, insbesondere Drittstaatsangehörige, können Opfer solcher kriminellen Netzwerke werden. Die Arbeitgeber verschleiern die Tatsache, dass die Beschäftigung illegal stattfindet, und versprechen den Beschäftigten, sich um die Arbeitserlaubnis sowie die Sozialabgaben und Steuern zu kümmern. In vielen Fällen stellen die Beschäftigten erst nach einigen Monaten fest, dass sie schwarzgearbeitet haben. Dann ist es oft sehr schwierig, Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis durchzusetzen.

Der hohe Grad an organisierter Kriminalität in der Branche dürfte dafür verantwortlich sein, dass es immer wieder zu Fällen kommt, in denen Gewalt gegen Beschäftigte angedroht oder angewandt wird. So werden Beschäftigte massiv eingeschüchtert und davon abgehalten, sich an die Behörden zu wenden oder ihre ausstehenden Löhne einzufordern.

12 Baumgarten, Michael/Beck, Linda/Firus, Alexandru: Helfer oder doch Fachkräfte? Migrantische Beschäftigte im deutschen Hochbau, FES diskurs, 2024, S. 8.

13 Baumgarten et al., 2024, S. 4.

14 Redaktionsnetzwerk Deutschland: Wie funktioniert eigentlich der Zoll?, in: RND, 2025, <https://www.rnd.de/wirtschaft/wir-fischen-heraus-was-herausgefischt-werden-muss-BJ4HIOOA7VAPF-FYZGXDGDPC6A.html> (abgerufen am 10.11.2025).

15 IG BAU: Wachsender Kostendruck: IG BAU befürchtet mehr illegale Machenschaften auf dem Bau, in: IG BAU, 2022, <https://igbau.de/Binaries/Binary18480/Zoll-Kontrollen-Ueber-9200-Ermittlungs-verfahren-auf-dem-Bau-im-ersten-Halbjahr.pdf> (abgerufen am 10.11.2025).

Ausbleibende Meldung bei den Sozialkassen der Bauwirtschaft

Eines der in der Beratungsarbeit häufig auftretenden Probleme der Bauarbeiter ist die ausbleibende Anmeldung bei den Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU). Unternehmer, die überwiegend Bauleistungen ausführen, sind zur Teilnahme am Sozialkassenverfahren und zur Anmeldung bei SOKA-BAU verpflichtet. Dies ist im allgemeinverbindlichen Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren im Baugewerbe (VTV) geregelt. Diese Pflicht gilt ebenso für Entsendeunternehmen im Hinblick auf die Teilnahme am Urlaubsverfahren, da es sich dabei um eine Mindestarbeitsbedingung aus dem Arbeitnehmerentscheidgesetz handelt.

Um die Anforderungen des Urlaubskassenverfahrens zu umgehen, melden viele Betriebe ihre Beschäftigten nicht bei SOKA-BAU an. Im Bereich des Glasfaserausbau, der dem Tiefbau zuzuordnen ist, umgehen einige Unternehmen die Verpflichtung zur Teilnahme am Sozialkassenverfahren, indem sie sich als Elektro- oder Telekommunikationsunternehmen darstellen. Mit dem beschleunigten Breitbandausbau der letzten Jahre kommen solche Fälle in der Beratungspraxis von Faire Mobilität immer häufiger vor.¹⁶

Für die Beschäftigten hat das Meldungsversäumnis negative Konsequenzen: Die Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (BRTV) wird dann deutlich schwieriger. Oft finden sich in den Arbeitsverträgen (sofern vorhanden) nur der gesetzliche Mindesturlaub, höhere Wochenstunden als im BRTV, Klauseln zu

unbezahlten Überstunden etc. Die Arbeitserfahrung wird nicht als Berufserfahrung im Baugewerbe anerkannt. Somit wird auch die Branchenrente den Arbeitnehmern vorenthalten.

Urlaubsklau

Da der Bauarbeitsmarkt hoher Fluktuation unterliegt und die Arbeitnehmer oft Schwierigkeiten damit haben, den vollen Jahresurlaub zu nehmen, haben sich die Tarifvertragsparteien auf ein Urlaubskassensystem geeinigt. Für jeden Monat einer Beschäftigung haben Bauarbeiter Anspruch auf 2,5 Tage Urlaub. Der Arbeitgeber zahlt die Urlaubsvergütung (die sich aus dem Urlaubsentgelt und einem tariflichen Urlaubsgeld zusammensetzt) an die SOKA-BAU, sodass die Ansprüche für den Arbeitnehmer auch bei Arbeitgeberwechsel bestehen bleiben. Der Arbeitnehmer kann dann seinen Urlaub beim neuen Arbeitgeber nehmen, dem das Urlaubsentgelt von SOKA-BAU erstattet wird.

Es kommt jedoch oft vor, dass Arbeitgeber ihren Beschäftigten nur auf dem Papier Urlaub gewähren und die Beschäftigten weiterarbeiten lassen oder unbezahlt in den Urlaub schicken. Der Arbeitgeber kann sich die eingezahlten Beiträge trotzdem von SOKA-BAU erstatten lassen, was als „Urlaubsklau“ bezeichnet wird. Das österreichische Modell, bei dem die Auszahlung von der Sozialkasse direkt an den Arbeitnehmer erfolgt, ohne die Vermittlung des Arbeitgebers, scheint in einer Branche wie dem Bau betrugsresistenter zu sein.¹⁷

16 Faire Mobilität: Fallsammlung „Glasfaserausbau“: Prekäre Arbeitsbedingungen, Abhängigkeit und Missbrauch, 2024, https://www.faire-mobilitaet.de/dgb-fm-fileadmin/dateien/Dokumente/Baugewerbe/Fachinformationen/Brosch%C3%BCre__Fallsammlung_Glasfaserausbau_2024__11_24_.pdf (abgerufen am 10.11.2025).

17 Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse: BUAK schnell erklärt, in: BUAK, 2023, [https://buak.at/wp-content/uploads/2023/12/05_Broschuere_BUAK_Schnell_erklaert_deutsch.pdf#:~:text=%C3%9CBER%20DIE%20BUAK%20Die%20Bauarbeiter%20Urlaubs%2Dund%20Abfertigungskasse,\(BUAG\)%20sowie%20das%20Bauarbeiter%20Schlechtwetter%20entsch%C3%A4digungsgesetz%20\(BSchEG\)](https://buak.at/wp-content/uploads/2023/12/05_Broschuere_BUAK_Schnell_erklaert_deutsch.pdf#:~:text=%C3%9CBER%20DIE%20BUAK%20Die%20Bauarbeiter%20Urlaubs%2Dund%20Abfertigungskasse,(BUAG)%20sowie%20das%20Bauarbeiter%20Schlechtwetter%20entsch%C3%A4digungsgesetz%20(BSchEG)) (abgerufen am 10.11.2025).

Ausbleibende Kranken- und Unfallversicherung

Es kommt immer wieder vor, dass Arbeitnehmer ohne gültigen Nachweis einer Kranken- und Unfallversicherung auf deutschen Baustellen arbeiten. Entsandte Beschäftigte, die in der Regel im Niederlassungsland ihres Arbeitgebers krankenversichert sind, müssen eine A1-Bescheinigung vorweisen. Es kommt jedoch vor, dass Bauarbeiter diese Nachweise nicht vorlegen können: Entweder weil der Arbeitgeber sie zwar sozialversichert, ihnen aber keine A1-Bescheinigung besorgt hat. Oder weil die Beschäftigten gar nicht krankenversichert sind. Die Beschäftigten können unter diesen Umständen in Deutschland nur auf private Rechnung zum Arzt gehen.

Bei einer Scheinselbständigkeit haben die Beschäftigten meistens keine Unfallversicherung. Im Falle eines Arbeitsunfalls werden ihnen hohe Behandlungskosten in Rechnung gestellt und sie können notwendige Reha-Maßnahmen nicht in Anspruch nehmen. In besonders gravierenden Fällen werden die Beschäftigten fristlos gekündigt und mit ihrer Verletzung in die Heimat geschickt.

Schlechte Unterkünfte

Oft müssen Bauarbeiter in Containern oder Arbeiterpensionen wohnen, da sich die Baustellen nicht immer in der Nähe ihres Wohnortes befinden. Vor allem osteuropäische Bauarbeiter sind auf die Unterkünfte vom Arbeitgeber angewiesen. Das Wohnen in Arbeiterunterkünften trägt neben den langen Arbeitszeiten und der körperlich anstrengenden Arbeit zu Isolation und einem Mangel an gesellschaftlicher Teilhabe bei.

Gleichzeitig entsprechen die Bedingungen nicht immer den Mindeststandards. Die Zimmer sind häufig überbelegt und mangelhaft ausgestattet. Zudem werden oft hohe Summen pro Bett erhoben, die ortsübliche Mietpreise bei Weitem übersteigen. Obwohl im BRTV festgelegt ist, dass die Bauarbeiter ihre Baustellenunterkünfte entgeltfrei vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt bekommen sollen, müssen manche trotzdem dafür bezahlen.

4

Tarifpolitik und Tarifbindung

Der für allgemeinverbindlich erklärte Bundesrahmentarifvertrag für das Bauhauptgewerbe (BRTV) bestimmt im Wesentlichen die Arbeitsverhältnisse in dieser Branche. Er wird zwischen der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) als Arbeitnehmervertreter und dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. sowie dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. als Arbeitgebervertretung geschlossen. Der BRTV regelt Fragen zur Arbeitszeit und zum Arbeitszeitkonto, zur Lohnengruppierung, zu Urlaub, Zuschlägen usw.

Neben den allgemeinverbindlichen Tarifverträgen wie BRTV und VTV existiert auch eine Reihe von Tarifverträgen, die ausschließlich für Gewerkschaftsmitglieder bei tarifgebundenen Unternehmen gelten, wie z.B. die Entgelttarifverträge. Seit die Verlängerung des Branchenmindestlohns für die Baubranche im Jahr 2021 von der Arbeitgebervertretung abgelehnt wurde, gilt im Bauhauptgewerbe lediglich der gesetzliche Mindestlohn als unterste Lohngrenze. Einen Anspruch auf tarifliche Löhne haben ausschließlich IG BAU-Mitglieder, die beim tarifgebundenen Unternehmen beschäftigt sind. Die Entgelttarifverträge gelten jedoch für immer weniger Bauarbeiter in Deutschland. Die Tarifbindung sinkt in Deutschland kontinuierlich.¹⁸ Ein Grund dafür ist, dass die Arbeitgeberverbände in der Branche immer weniger Unternehmen vertreten. Zwischen 2000 und 2020

¹⁸ Deutscher Bundestag: Entwicklung der Tarifbindung in Deutschland, in: Bundestag, 2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/008/2100857.pdf>. (abgerufen am 10.11.2025).

Jahresmitgliedschaft der IG BAU

Da viele osteuropäische Bauarbeiter nur für begrenzte Zeiträume nach Deutschland zum Arbeiten kommen, ist ihre gewerkschaftliche Organisierung in Deutschland mit vielen Hürden verbunden. Für die ausländischen Wanderarbeiter hat die IG BAU ein besonderes Mitgliedsmodell, eine sogenannte Jahresmitgliedschaft, entwickelt. Bei diesem Modell zahlen die Beschäftigten einen einmaligen Beitrag, der günstiger als eine reguläre Mitgliedschaft ist. Das Gewerkschaftsmitglied hat mit der Jahresmitgliedschaft ab dem ersten Tag Anspruch auf den gewerkschaftlichen Rechtsschutz. Die Gewerkschaftsmitgliedschaft endet nach einem Jahr automatisch, wenn sie von dem Mitglied nicht aktiv verlängert wird.

sank der Anteil tarifgebundener Betriebe in Westdeutschland von 72 Prozent auf 53 Prozent. In Ostdeutschland blieb der Anteil über Jahre hinweg bei etwa 40 Prozent.¹⁹ Im Jahr 2024 lag der Anteil tarifgebundener Unternehmen im Baugewerbe in Deutschland bei 42,3 Prozent.²⁰

Ein bundesweites Tariftreuegesetz könnte der sinkenden Tarifbindung entgegenwirken und die Arbeitsbedingungen in der Baubranche verbessern. In mehreren Bundesländern und Kommunen gelten bereits Tariftreuegesetze, die die Vergabe öffentlicher Bauaufträge nur an solche Unternehmen erlauben, die tariflich vereinbarte Arbeitsbedingungen sicherstellen. Ein Bundestariftreuegesetz, das alle öffentlichen Aufträge – also solche des Bundes, der Länder und der Kommunen – reguliert und sowohl General- als auch Nachunternehmen in die Verantwortung nimmt, wäre für die Durchsetzung besserer arbeitsrechtlicher Standards in der Branche essenziell.²¹

19 Bosch, Gerhard /Hüttenhoff, Frederic: Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche, Campus Verlag, 2022, S. 159.

20 Deutscher Bundestag: Entwicklung der Tarifbindung in Deutschland, in: Bundestag, 2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/008/2100857.pdf> (abgerufen am 10.11.2025).

21 Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung liegt nur ein Referentenentwurf des Tariftreuegesetzes vor. Den aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens kann man hier einsehen: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/tariftreuegesetz.html> (abgerufen am 10.11.2025).

5

Regulierung der Subunternehmerketten

Die Generalunternehmerhaftung

Lange Subunternehmerketten sind häufig die Ursache für undurchsichtige und schlechte Arbeitsbedingungen, wie sie in Kapitel 3 beschrieben wurden. Um Mindestlohnunterschreitung und Vorenthalterung von Lohn besser bekämpfen zu können, wurde im Mindestlohngesetz (MiLoG) eine Generalunternehmerhaftung verankert. So regelt §13 MiLoG die Verantwortung eines Generalunternehmens für die Auszahlung von Mindestlöhnen an Beschäftigte in der von ihm beauftragten Subunternehmerkette. Das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) sieht dieselbe Regelung vor. Mit diesen Regelungen haben Beschäftigte im Falle der Nicht-Zahlung von Löhnen die Möglichkeit, Anspruch auf die Auszahlung der Mindestlöhne bei anderen Unternehmen in der Kette geltend zu machen.

Sowohl der Gedanke, dass der Staat in einem bestimmten Bereich Mindestlöhne absichern könnte, als auch die Überlegung, dass beauftragende Unternehmen für die Auswirkungen ihres Handelns in der von ihnen beauftragten Kette haftbar gemacht werden sollten, sind im deutschen Kontext eng mit den Entwicklungen in der Baubranche verbunden.

Mit der Deregulierung des deutschen Arbeitsmarktes in den 1990er Jahren entstand der Bedarf, die Löhne in der Baubranche zu stabilisieren. Vor allem dem Unterbietungswettbewerb als Folge der zunehmenden Nutzung einer unregulierten Entsendepraxis wollte die IG BAU Grenzen setzen. An-

ders als heute wurden die entsandten Beschäftigten zu den Bedingungen ihrer Herkunftsländer auf Baustellen in Deutschland eingesetzt. Das führte zur Verbreitung von Niedriglöhnen und zur Verdrängung tarifgebundener Unternehmen vom Markt. Um die Situation zu verbessern, einigten sich die Tarifparteien im Jahr 1996 auf einen Branchenmindestlohn für das Baugewerbe – ein Novum im damaligen rechtlichen Kontext der BRD.²² Mit diesem ersten Branchenmindestlohn und den entsprechenden Sanktionsmechanismen übernahm der Staat eine entscheidende Rolle bei der Sicherung angemessener Entlohnungsbedingungen. Im selben Jahr wurde ebenfalls auf Initiative der Arbeitgeberverbände der Bauindustrie und der IG BAU das Arbeitnehmerentsendegesetz (AentG) geschaffen, mit dem in seiner ersten Fassung lediglich Beschäftigte im Baugewerbe und in der Schifffahrt besser geschützt wurden. Mit dem Inkrafttreten des AEntG galt der Branchenmindestlohn auch für die ausländischen entsandten Beschäftigten.²³

Auch die Generalunternehmerhaftung ist eng mit der Regulierung der Arbeitsbedingungen in der Baubranche verbunden. In §28e Abs. 3a SGB IV i.V.m. §150 Abs. 3 SGB VII wird die Haftung der Generalunternehmer im Baugewerbe für die Mindestlöhne sowie die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten des Nachunternehmers verankert, sofern dieser seine Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt hat. Allerdings gilt es hierbei zu erwähnen, dass die im Sozialgesetzbuch verankerte Generalunternehmerhaftung eine Exkulpationsmöglichkeit vorsieht. Die Auftraggeber können

sich von den Subunternehmern eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausstellen lassen, die sie von diesem Teil der Haftung befreit. Da die Unbedenklichkeitsbescheinigungen leicht zu erhalten seien, wird diese Exkulpationsmöglichkeit immer wieder kritisiert.²⁴ Im Mindestlohngesetz und Arbeitnehmerentsendegesetz ist eine solche Exkulpationsmöglichkeit bei der Generalunternehmerhaftung nicht vorgesehen.

In vielen Fällen, in denen Bauarbeiter beispielsweise im Ausland von Briefkastenfirmen angestellt werden, ist die Generalunternehmerhaftung die einzige Möglichkeit, den gesetzlichen Mindestlohn für die geleistete Arbeit zu erhalten. Ist die Subunternehmerkette jedoch besonders lang, gestaltet sich der Nachweis der Vertragsbeziehungen zwischen den beteiligten Unternehmen äußerst schwierig. Das erschwert die Durchsetzung der Generalunternehmerhaftung erheblich.

Ein sinnvoller Schritt für die Verbesserung der arbeitsrechtlichen Situation am Bau wäre die von der IG BAU geforderte Begrenzung von Subunternehmerketten auf maximal zwei Glieder.²⁵ Das bedeutet, dass ein von einem Generalunternehmen beauftragtes Nachunternehmen denselben Auftrags teil höchstens an ein weiteres Subunternehmen weitergeben dürfte. Ein ähnliches Gesetz gilt bereits in Spanien. Die Begrenzung der Subunternehmerketten hat in Spanien zu einem starken Rückgang schwerer und sehr schwerer Unfälle auf Baustellen geführt.²⁶

22 Feiger, Robert: 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Orientierung nach oben oder untere Haltelinie?, in: 10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn: Rückblick – Ausblick – Wirkungen, DGB, 2025, S. 19f.

23 Bosch /Hüttenhoff, 2022, S. 269.

24 Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung über die Wirksamkeit und Reichweite der Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe, in: Bundestag, 2012, S. 9 <https://dserver.bundestag.de/btd/17/119/1711920.pdf> (abgerufen am 10.11.2025).

25 IG BAU: Stellungnahme der IG BAU zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, in: IG BAU, 2025, <https://igbau.de/Binaries/Binary22066/Stellungnahme-BTTG-E-IGBAU.pdf> (abgerufen am 10.11.2025).

26 European Labour Authority: Law on subcontracting in the construction sector (LSCS), in: ELA, 2023, [https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-02/Good-practice-fiche-Spain-Law-on-subcontracting-in-the-construction-sector-\(2023\).pdf](https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-02/Good-practice-fiche-Spain-Law-on-subcontracting-in-the-construction-sector-(2023).pdf) (abgerufen am 10.11.2025).

Best Practice

In unserer Praxis konnten wir mit der Anwendung der Generalunternehmerhaftung und des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) in vielen Gruppenfällen die Ansprüche von Beschäftigten auf dem Bau durchsetzen.

Im Dezember 2024 haben die Mitarbeitenden von Faire Mobilität, BEMA, PECO-Institut und der IG BAU einen Gruppenfall mit 16 rumänischen Bauarbeitern abgeschlossen. Diese hatten in Berlin an einem Schulbau gearbeitet und waren dabei über einen Zeitraum von zwei Monaten nicht vollständig entlohnt worden. Die Bauarbeiter waren als Saisonbeschäftigte eingestellt worden, was ebenfalls rechtswidrig war. Durch die Unterstützung der Berater*innen erhielten die Beschäftigten insgesamt 30.000 Euro an ausstehenden Nettolöhnen vom Generalunternehmer.

In zwei weiteren Fällen mit Gruppen von Bauarbeitern konnten Beraterinnen von Faire Mobilität durch die Einbeziehung des Auftraggebers gemäß dem LkSG im Dezember 2024 und im Juni 2025 die Auszahlung der Löhne der Beschäftigten in Höhe von jeweils 5.000 Euro durchsetzen. Im Juli 2025 wurde in Kooperation mit dem PECO-Institut, EVW und der IG BAU ein weiterer Fall abgeschlossen: 50 rumänische Beschäftigte bekamen von zwei Generalunternehmern insgesamt knapp 100.000 Euro an Nettolöhnen ausgezahlt, zudem wurden ihre Beiträge bei der SOKA-BAU erstattet. Die Fälle zeigen, dass eine Generalunternehmerhaftung und das LkSG den arbeitsrechtlichen Beratungsstellen Möglichkeiten bereitstellt, Arbeitsrechte von Beschäftigten erfolgreich durchzusetzen.

Das Lieferkettengesetz

Neben der Generalunternehmerhaftung stellt das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) ein Instrument bereit, das für die Verbesserung der Arbeitsverhältnisse in einer hochfragmentierten Branche wie dem Bausektor von großer Bedeutung ist. Im Vergleich zur Generalunternehmerhaftung legt das Lieferkettengesetz auch baufremden Unternehmen die Verantwortung auf, die Einhaltung von Menschenrechten in ihren Lieferketten zu sichern. Neben anderen möglichen Verstößen gilt auch die Nichtauszahlung des „angemessenen Lohns“ als Menschenrechtsverletzung im Sinne des Gesetzes. Der angemessene Lohn soll laut §2 LkSG „mindestens“ dem „nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohn“ entsprechen. Im Falle der Menschenrechtsverletzung soll der Auftraggeber sofort tätig werden, um „die Verletzung menschenrechtsbezogener oder umweltbezogener Pflichten zu beenden“. Seit Januar 2024 sind alle Unternehmen in Deutschland mit mindestens 1000 Beschäftigten vom Lieferkettengesetz erfasst. In der Beratungspraxis bietet sich damit die Möglichkeit, die großen Auftraggeber in die Lösung einzubeziehen.

Auch wenn sich die Generalunternehmerhaftung und das Lieferketten gesetz als nützliche Instrumente zur Durchsetzung von Löhnen erweisen, sind ausländische Bauarbeiter weiterhin zahlreichen arbeitsrechtlichen Problemen ausgesetzt. Eine gesetzliche Begrenzung von Subunternehmerketten könnte ein weiteres Mittel zur Verfügung stellen, um dem Lohn- und Sozialdumping in der Baubranche entgegenzuwirken und die gesundheitlichen und existenziellen Risiken zu minimieren, die mit der Beschäftigung am Bau bis heute einhergehen. Neben einer solchen gesetzlichen Regelung könnten die Bauunternehmen aber auch selbst für bessere Arbeitsbedingungen und Integrationschancen ausländischer Bauarbeiter sorgen, indem sie die Beschäftigten direkt und zu tariflichen Bedingungen anstellen, anstatt Subunternehmen zu beauftragen.

Impressum

Herausgegeben von:

Faire Mobilität

Dominique John
Alte Jakobstraße 149
10969 Berlin
E-Mail: kontakt@faire-mobilitaet.de

www.faire-mobilitaet.de

Autorin: Kateryna Danilova
Redaktion: Dominique John, Michael Wahl, Oskar Brabanski
Layout: BAR PACIFICO/ (www.bar-pacifico.de)

Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand

Anja Piel (V. i. S. d. P.)
Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

November 2025

Gefördert durch



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Die Autorin:

- **Kateryna Danilova** arbeitet als Branchenkoordinatorin für Baugewerbe und Landwirtschaft beim Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen e.V. (EVW) und dem DGB-Beratungsnetzwerk Faire Mobilität.