

Stellungnahme



zum geplanten 15. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung

Zusammenfassung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Erstellung des 15. Berichts der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Der Bericht wird sich mit der Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in den Jahren 2021 bis einschließlich 2024 befassen.

Illegale Beschäftigung umfasst verschiedene Formen rechtswidriger Arbeitsverhältnisse. Ein zentraler Bereich ist dabei die illegale Arbeitnehmerüberlassung, über die ebenfalls zu berichten ist. Hinzu kommt die Prüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, für die die Zollverwaltung zuständig ist, und der integraler Bestandteil der Kontrollpraxis bleibt.

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verursachen nicht nur erhebliche wirtschaftliche Schäden, sondern führen auch zu gravierenden sozialen Risiken. Beschäftigte, deren Löhne vorenthalten oder „schwarz“ ausgezahlt werden, verlieren Ansprüche auf Sozialleistungen und Altersvorsorge und sind existenziell gefährdet. Gleichzeitig entstehen Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die ihre Beschäftigten legal einstellen und tariflich entlohnen. Allein im Jahr 2024 deckten Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit Schäden in Höhe von 766 Mio. Euro auf.

Für den DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften ist entscheidend, dass bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit nicht die Opfer, sondern die Verantwortlichen in den Unternehmen in den Fokus genommen werden. Beschäftigte, die ausgebeutet werden, dürfen nicht kriminalisiert werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre verdeutlichen, dass es neben einer konsequenten Strafverfolgung einer Stärkung arbeitsrechtlicher Standards, einer wirksameren Durchsetzung bestehender Mindestlöhne und einer besseren Unterstützung der Beschäftigten bedarf.

Zu den ausgewählten Aspekten des Berichtsentwurfs:

I. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

A. Allgemeines

Schwarzarbeit bezeichnet Tätigkeiten, die grundsätzlich legal erbracht werden können, jedoch den zuständigen Behörden nicht oder nicht vollständig gemeldet werden, sodass Steuern und Sozialversicherungsbeiträge umgangen wer-

28. November 2025

Kontaktperson:

Mohamed Faify
Referatsleiter Prekäre
Beschäftigung, Erwerbsmigration
und Fachkräfteeinwanderung
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Verantwortlich:

Alexander Fischer
Leiter der Abteilung
Arbeitsmarktpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Keithstraße 1
10787 Berlin

Mohamed.faify@dgb.de

den. Die rechtliche Grundlage ihrer Bekämpfung bildet das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG).¹ Nach § 1 SchwarzArbG liegt Schwarzarbeit vor, wenn sozialversicherungs- oder steuerrechtliche Pflichten verletzt, Sozialleistungen missbräuchlich bezogen, gewerberechtliche Anmeldungen unterlassen oder zulassungspflichtige Handwerke ohne Eintragung in die Handwerksrolle ausgeübt werden.

B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist die zentrale staatliche Instanz zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Sie trägt maßgeblich zur Sicherung fairer Arbeitsbedingungen, zur Einhaltung tariflicher und gesetzlicher Mindeststandards sowie zur Stabilität der Sozialversicherungssysteme bei. Neben der Überprüfung des gesetzlichen Mindestlohns – der für über sechs Millionen Beschäftigte von lebenspraktischer Bedeutung ist – umfasst ihr gesetzlicher Auftrag die Kontrolle sozialversicherungsrechtlicher Meldepflichten, die Prüfung der Arbeitsbedingungen nach MiLoG, AEntG und AÜG, die Verifikation von Arbeits- und Entgeltunterlagen sowie die Aufdeckung des unrechtmäßigen Bezugs von Sozialleistungen.

Durch Beschlüsse des Deutschen Bundestages wurde der Personalbestand der FKS in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Die Zahl der Planstellen stieg seit 2015 von 6.100 auf 8.886 im Jahr 2023 (+ 45,7 Prozent); bis 2029 ist ein weiterer Ausbau auf 14.850 Stellen vorgesehen. Dennoch hat sich die Zahl der unbesetzten Stellen kontinuierlich erhöht und liegt inzwischen bei 2.358 – mehr als ein Viertel aller Planstellen bleibt somit vakant.

Im Jahr 2024 wurden insgesamt 25.270 Arbeitgeberprüfungen durchgeführt (2023: 42.600; 2022: 53.100; 2021: 48.000) und 96.813 Ermittlungsverfahren eingeleitet, darunter rund 49.000 Ordnungswidrigkeiten- und über 69.000 Strafverfahren. Die festgestellten Schäden beliefen sich auf rund 766 Mio. Euro und resultierten aus vorenthaltenen Sozialversicherungsbeiträgen, nicht gezahlten Steuern, verweigerten Mindestlöhnen, ausstehenden Urlaubskassenbeiträgen sowie unrechtmäßig bezogenen Sozialleistungen. Die verhängten gerichtlichen Sanktionen entsprechen insgesamt knapp 1.300 Jahren Freiheitsstrafe. Diese Zahlen verdeutlichen die erheblichen volkswirtschaftlichen und sozialen Schäden und Dimensionen illegaler Beschäftigung.

Die FKS konzentriert sich schwerpunktmäßig auf sogenannte Hochrisikobranchen, insbesondere das Baugewerbe, die Gastronomie, die Gebäudereinigung, den Personenbeförderungssektor sowie Speditions- und Logistikunternehmen. Dort treten strukturelle Risikofaktoren besonders deutlich zutage: komplexe und teils intransparente Subunternehmerketten, hoher Kostendruck, arbeitsrechtliche Fremdvergabepraktiken und eine große Nachfrage nach niedrig entlohnenden Dienstleistungen. Im Baugewerbe – explizit als Schwerpunktbranche in § 2a

¹ Vgl. Deutsches Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) § 1. Online verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/schwarzarbg_2004/_2.html

SchwarzArbG ausgewiesen - liegen zudem Anhaltspunkte für organisierte kriminelle Strukturen vor, etwa im Zusammenhang mit dem Glasfaserausbau.

Für die betroffenen Beschäftigten sind die Folgen gravierend. Schwarzarbeit führt zu fehlender sozialer Absicherung, eingeschränktem Zugang zu Gesundheitsleistungen und Rentenansprüchen sowie zu erheblichen Existenzrisiken. Aus den Beratungsstellen von „Faire Mobilität“ und „Faire Integration“ ist bekannt, dass Betroffene mitunter Lohnraub, dem Fehlen schriftlicher Arbeitsverträge, Einschüchterungen bis hin zu körperlicher Gewalt ausgesetzt sind. Besonders gefährdet sind migrantische Beschäftigte, deren prekäre Aufenthaltslage, mangelnde Sprachkenntnisse und Informationsdefizite systematisch ausgenutzt werden. Die Angst vor negativen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen führt häufig dazu, dass diese Beschäftigtengruppe den Gang zu Behörden scheut und rechtlich ungeschützt bleibt.

C. Schwarzarbeit

I. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße

Das tatsächliche Ausmaß der Schwarzarbeit lässt sich aufgrund erheblicher empirischer Messprobleme nur näherungsweise bestimmen. Die verfügbaren Schätzungen beruhen überwiegend auf makroökonomischen Modellannahmen - etwa zur Bargeldverwendung, Konsistenzprüfungen statistischer Aggregate oder Bevölkerungsbefragungen - und sind daher mit großer Unsicherheit behaftet. Hinzu kommt eine konzeptuelle Überlappung: Während der Begriff der Schwarzarbeit primär illegale Beschäftigungsverhältnisse und die Umgehung von Sozialabgaben umfasst, beinhaltet der Begriff der Schattenwirtschaft darüber hinaus eine Vielzahl informeller oder illegaler Wirtschaftsaktivitäten. Viele Studien vermengen diese Kategorien, was direkte Vergleiche wiederum erschwert.

Eine aktuelle bevölkerungsrepräsentative Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW Köln) weist darauf hin, dass 2024 mindestens 5,4 Prozent der erwachsenen Bevölkerung schwarzgearbeitet haben, was rund 3,3 Millionen Personen entspricht.² Die Dunkelziffer dürfte aufgrund struktureller Untererfassung deutlich höher liegen. Andere makroökonomische Modellrechnungen, wie sie etwa Schneider und Boockmann fortschreiben, beziffern das Volumen der Schattenwirtschaft für das Jahr 2025 auf 511 Mrd. Euro - eine Zunahme zum Jahr 2025 um nominal 29 Mrd. Euro. Das Verhältnis der prognostizierten Schattenwirtschaft und dem Bruttoinlandsprodukt nimmt damit auf 11,5 % zu.³ Diese Schätzungen beruhen jedoch auf Annahmen, deren empirische Überprüfbarkeit

² Enste, Dominik und Christina Anger (2024): Schwarzarbeit: Steigender Umsatz bei der illegalen Beschäftigung von Haushaltshilfen. IW-Kurzbericht 93/2024. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. Online verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2024/IW-Kurzbericht_2024-Haushaltshilfen.pdf

³ Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2025): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnung für das Jahr 2025. Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen.

begrenzt ist. Zudem erfassen sie zentrale Formen illegaler Beschäftigung nur unzureichend. So wird die Unterschreitung des Mindestlohns durch unbezahlte Mehrarbeit – eine der häufigsten Umgehungsstrategien – statistisch nicht als Schwarzarbeit erfasst. Auch der Einsatz ausländischer Werkvertragsbeschäftigter erscheint in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lediglich als Dienstleistungsimport, sodass damit verbundene Formen von Schwarzarbeit systematisch ausgeblendet werden.

Empirisch belastbarer sind hingegen sektorale Daten aus der Mindestlohnberichterstattung. Nach Feststellungen der Mindestlohnkommission erhielten im Oktober 2022 – unmittelbar nach der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro – rund 1,3 Millionen Beschäftigte den gesetzlichen Mindestlohn nicht. Diese Zahl sank bis Dezember 2023 auf etwa 700.000, stieg jedoch mit der nächsten Erhöhungsrunde wieder an.⁴ Dies deutet darauf hin, dass ein erheblicher Teil der Arbeitgeber gesetzliche Lohnuntergrenzen verzögert oder nur unvollständig umsetzt.

II. Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die wirksame Aufdeckung und Verfolgung von Schwarzarbeit setzt eine enge Kooperation zwischen der FKS und einer Vielzahl weiterer Behörden voraus. Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (§ 2 Abs. 4 SchwarzArbG) benennt rund zwanzig sogenannte Zusammenarbeitsbehörden, die auf verschiedenen föderalen Ebenen angesiedelt sind.⁵ Dazu gehören unter anderem die Finanzbehörden, die Träger der Rentenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit, die Gewerbe- und Arbeitsschutzbehörden sowie die SOKA-BAU. Während die FKS den überwiegenden Teil der Vor-Ort-Kontrollen eigenständig durchführt, wirken insbesondere die Steuerfahndungsstellen der Finanzbehörden bei komplexeren Prüfungen mit.

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) ist – neben den Finanzbehörden – der wichtigste Kooperationspartner der FKS. Sie prüft gemäß § 28 SGB IV alle Betriebe im Vierjahresrhythmus und kontrolliert dabei sowohl die ordnungsgemäße Abführung der Sozialversicherungsbeiträge als auch die Einhaltung von Mindestlohnvorgaben. Festgestellte Auffälligkeiten werden an die FKS übermittelt; umgekehrt kann die DRV auf Hinweise der FKS hin Sonderprüfungen einleiten. Zudem berechnet sie in Fällen des Verdachts auf Arbeitsentgeltvorenthaltung (§ 266a StGB) die für Strafverfahren relevanten Schadenssummen. Ein systematischer automatisierter Datenaustausch zwischen beiden Behörden existiert bislang jedoch nicht, sondern erfolgt fallbezogen.

⁴ Vgl. Mindestlohnkommission (2025): Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Online verfügbar unter: https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Berichte-der-Mindestlohnkommission/Aktueller-Bericht/aktueller-bericht_node.

⁵ Deutsches Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) § 2 Abs. 4. Online verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/schwarzarbg_2004/_2.html.

In der praktischen Zusammenarbeit zeigen sich erhebliche strukturelle Engpässe. Die Prüfdienste der DRV-Bund benötigen für die Erstellung von Schadenssummen häufig bis zu zwei Jahre. Da die Beitragsvorenthaltung einen Großteil der durch die FKS aufgedeckten Straftatbestände ausmacht, führen diese Verzögerungen regelmäßig zu geringeren Strafzumessungen oder zur Einstellung von Verfahren. Verstärkend kommt hinzu, dass die Betriebsprüfungen der DRV nur alle vier Jahre stattfinden, Arbeitszeitaufzeichnungen jedoch gesetzlich nur zwei Jahre aufzubewahren sind. Fehlen diese Unterlagen, ist die Aufklärung von Mindestlohnverstößen oftmals kaum mehr möglich.⁶

Die Ursachen für diese Verzögerungen sind struktureller Natur. Während die FKS in den vergangenen Jahren personell erheblich ausgebaut wurde, ist bei zentralen Kooperationsbehörden – insbesondere Staatsanwaltschaften und Rentenversicherungsträgern – keine vergleichbare Personalverstärkung erfolgt. Die Folge ist eine ungleich verteilte Bearbeitungslast: Je mehr Verdachtsfälle die FKS ermittelt, desto stärker geraten die nachgelagerten Stellen unter Druck. In der Praxis führt dies zu verlängerten Bearbeitungszeiten, stagnierenden Verfahren und dem Risiko, dass Schadenssummen nicht eingezogen werden können. Damit werden nicht nur Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung geschwächt, sondern auch zentrale Ziele der Schwarzarbeitsbekämpfung verfehlt.

III. Bürokratieabbau

Eine zentrale Hemmnis für die Effektivität der FKS ist der hohe Anteil administrativer Tätigkeiten, die operatives Personal von den eigentlichen Kontroll- und Ermittlungsaufgaben abhalten. Zahlreiche Organisation-, Personal- und Haushaltsvorgänge (OPH), die unmittelbar operative Bereiche betreffen, binden derzeit erhebliche Arbeitskapazitäten. In einigen Dienststellen verbringen Beschäftigte bis zu einem Drittel ihrer Arbeitszeit mit organisatorischen Abläufen, Dokumentationsanforderungen oder aktenführenden Tätigkeiten. Diese substanzielle Fehlverteilung mindert die Kontrolldichte und wirkt sich unmittelbar auf die Wirksamkeit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung aus.

Zur Entlastung des operativen Bereichs und zur effizienteren Nutzung vorhandener Ressourcen ist der Aufbau eines zentralen, personell ausreichend ausgestatteten Backoffice-Bereichs erforderlich, der überwiegend von Tarifbeschäftigten getragen werden kann. Dieser sollte sämtliche administrativen, aktenbezogenen und organisatorischen Aufgaben übernehmen, um den Außendienst spürbar zu entlasten. Nur wenn operative Kräfte von nicht zwingend vollzugsspezifischen Tätigkeiten befreit werden, können sie sich vollumfänglich den Kernaufgaben der FKS widmen: der Aufdeckung, Verfolgung und Prävention von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.

⁶ Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff (2025): Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten. Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online verfügbar unter: <https://collections.fes.de/publikationen/content/tit-leinfo/1913058>.

IV. Personalsituation in der Zollverwaltung

Mit ihren rund 48.000 Beschäftigten erfüllt die Zollverwaltung ein ausgesprochen breites und komplexes Aufgabenspektrum. Sie erhebt Verbrauchs- und Verkehrssteuern und generierte 2023 mit rund 158 Milliarden Euro etwa die Hälfte der in den Bundeshaushalt fließenden Steuereinnahmen. Darüber hinaus erhebt sie Zölle auf Warenimporte aus Nicht-EU-Staaten, überwacht den grenzüberschreitenden Warenverkehr, vollstreckt Geldforderungen des Bundes und bundesunmittelbarer Körperschaften – etwa der Bundesagentur für Arbeit – und übernimmt Aufgaben der Grenzüberwachung. Schließlich ist sie für die Verfolgung und Verhinderung von Zollkriminalität, einschließlich Schmuggel, Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, verantwortlich.

Angesichts stark steigender Altersabgänge benötigt die Zollverwaltung in den kommenden acht bis zehn Jahren schätzungsweise 15.000 bis 20.000 neue Beschäftigte. In den vergangenen Jahren wurde in verschiedenen Medienberichten auf einen zunehmenden „Zöllner-Mangel“ hingewiesen, insbesondere im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung.⁷ Die FKS stellt in diesem Zusammenhang den mit Abstand größten Personalbedarf dar.⁸

Um den prognostizierten Personalbedarf zu decken, wären eine deutlich flexiblere Nachwuchsgewinnung sowie erweiterte Qualifizierungs- und Rekrutierungswege erforderlich. Zwar hat der Haushaltsgesetzgeber Einstellungsermächtigungen sowohl für Beamt*innen als auch für Tarifbeschäftigte vorgesehen, jedoch gelingt es seit Jahren nicht, ausreichend verbeamtetes Personal zu gewinnen. Daher wurde punktuell auf Tarifbeschäftigte zurückgegriffen.

Für diesen Personenkreis bestehen jedoch erhebliche strukturelle Einsatzbeschränkungen. Anders als bei der Überleitung der Arbeitsmarktinспекtion der Bundesagentur für Arbeit in die Zollverwaltung im Jahr 2004 wurde keine erneute Sonderregelung geschaffen, die Tarifbeschäftigten vollzugspolizeiliche Befugnisse nach § 14 SchwarzArbG einräumt. In der Folge können Tarifbeschäftigte im Außendienst lediglich einfache Prüfhandlungen nach §§ 2 ff. SchwarzArbG übernehmen. Sobald strafprozessuale Maßnahmen erforderlich sind – ein im operativen Alltag der FKS nahezu alltägliches Erfordernis – dürfen sie nicht eingesetzt werden. Dadurch entsteht ein strukturell ineffizientes Einsatzprofil, das weder den steigenden Anforderungen noch den Qualifikationen der Beschäftigten gerecht wird. Zahlreiche Tarifbeschäftigte haben die Zollverwaltung daher wieder verlassen.

⁷ Vgl. Der Spiegel (30.07.2024): Kampf gegen Schwarzarbeit - Zöllner-Mangel führt offenbar zu weniger Kontrollen. Online verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/schwarzarbeit-personalmangel-beim-zoll-fuehrt-offenbar-zu-weniger-kontrollen-a-d930e47c-8d67-4ef8-b998-2afdc1577629>.

⁸ So berichtete die Augsburger Allgemeine im Juli 2024, dass von den vorgesehenen 11.250 Stellen in der FKS lediglich rund 8.900 besetzt waren – rund 2.400 Dienstposten blieben damit unbesetzt (2022: ca. 1.980). Online verfügbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/schattenwirtschaft-zoll-fehlen-ueber-2000-beamte-im-kampf-gegen-schwarzarbeit-102924229>.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist eine erneute Sonderregelung nach § 14 SchwarzArbG zwingend notwendig, um Tarifbeschäftigten den Zugang zu vollzugspolizeilichen Aufgaben – einschließlich bewaffnetem Außendienst – zu ermöglichen. Die erfolgreiche Regelung von 2004 (über §§ 437 SGB III und § 14 SchwarzArbG) zeigt, dass eine solche Lösung rechtlich möglich und organisatorisch praktikabel ist. Zudem ist sie angesichts des erheblichen Personalbedarfs unverzichtbar, um den operativen Kernbereich der FKS nachhaltig handlungsfähig zu halten. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die im Bundeshaushalt vorgesehenen Personalaufwüchse für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zweckgebunden eingesetzt werden. Eine Verschiebung von Planstellen in andere Sachgebiete der Bundesfinanzverwaltung unterläuft die parlamentarisch beschlossene Stärkung der FKS und gefährdet deren Fähigkeit, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Die aktuellen Zahlen der FKS zeigen ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen der Kriminalitätsbekämpfung und der notwendigen Kontrolldichte im Bereich des Mindestlohns. Im Jahr 2024 führte die FKS bundesweit 25.274 Arbeitgeberprüfungen und 299.104 Personenüberprüfungen durch. Die meisten Arbeitgeberkontrollen entfielen auf das Bauhaupt- und Baunebengewerbe (5.612) sowie das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (5.503). Die Zahl der Bußgeldbescheide wegen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz variierte erheblich zwischen den Bundesländern – von 38 in Bremen bis 449 in Nordrhein-Westfalen.⁹

Ein langfristiger Blick auf die Entwicklung der Arbeitgeberkontrollen zeigt ein kontinuierliches Absenken der Kontrolldichte: Während 2004 noch über 100.000 Arbeitgeberkontrollen durchgeführt wurden, sank die Zahl bereits 2008 auf knapp 46.000 und erreichte 2015 – im Jahr der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – nur noch 40.370. In den Jahren 2020 und 2021 kam es pandemiebedingt zu weiteren deutlichen Rückgängen.¹⁰ Der Rückgang der Zahl der Kontrollen ab 2015 lässt sich nach Angaben der FKS mit einem Strategiewechsel hin zum Prinzip „Qualität vor Quantität“ sowie einem risikoorientierten Ansatz begründen.

Aus gewerkschaftlicher Sicht hat sich die Kontrolldichte in den vergangenen Jahren infolge des ausgeprägten Personalmangels nachteilig entwickelt, da der Schwerpunkt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zunehmend auf kriminalitätsbezogenen Ermittlungen liegt. Umso wichtiger ist es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Strafverfolgung und der Kontrolle des Mindestlohns zu gewährleisten.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 21/1440 (29.08.2025): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Sachsen-Anhalt 2024. Online verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/014/2101440.pdf>.

¹⁰ Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff (2025): Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten. Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online verfügbar unter: <https://collections.fes.de/publikationen/content/tit-leinfo/1913058>.

Insbesondere das Mindestlohngesetz (MiLoG) und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) entfalten ihre Wirkung nur, wenn eine angemessene Kontroll-dichte sichergestellt ist. Eine dauerhaft niedrige Zahl stichprobenartiger Prüfungen schwächt sowohl die Abschreckungswirkung als auch die tatsächliche Durchsetzung dieser Gesetze. Dadurch sinkt für Unternehmen das Risiko, bei Verstößen entdeckt zu werden, während Beschäftigte einem erhöhten Risiko von Lohn- und Arbeitszeitverstößen ausgesetzt bleiben.

V. Darstellung von Fallkonstellationen aus der gewerkschaftlichen Praxis

Nachfolgend werden ausgewählte Branchen skizziert, in denen die gewerkschaftliche Beratungspraxis besonders häufig strukturelle Verstöße und systematische Risiken feststellt.

a. Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP)

Die Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP) hat infolge des wachsenden Onlinehandels erheblich an Bedeutung gewonnen und weist zugleich eine ausgeprägte strukturelle Zweiteilung des Arbeitsmarktes auf. Auf der einen Seite stehen Paketdienste mit fest angestellten Beschäftigten, auf der anderen Seite Unternehmen, die nahezu vollständig über Nachunternehmerstrukturen operieren. Insbesondere in diesen Subunternehmensketten kommt es regelmäßig zu Missachtungen des Mindestlohns sowie zu Verstößen gegen sozialversicherungsrechtliche Melde- und Beitragspflichten.

Ein Großteil der großen Paketdienstleister hat wesentliche Teile der Wertschöpfungskette an Subunternehmen ausgelagert, häufig mit dem Ziel, Kostenvorteile zu realisieren. Damit verbunden ist jedoch vielfach eine faktische Entledigung arbeitsrechtlicher Verantwortung, besonders hinsichtlich der korrekten Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen. Schwerpunktprüfungen der Zollverwaltung haben in diesem Zusammenhang wiederholt kriminelle Strukturen offengelegt.

Gewerkschaftliche Erfahrungen zeigen, dass Teilen der Auftraggeber die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten kaum eine Rolle spielen. Kontrollen decken regelmäßig Missstände auf, was darauf hinweist, dass Rechtsverstöße in Teilen der Branche systematisch einkalkuliert werden. Hinzu kommt, dass Hauptbeauftragende ihre Verantwortung durch die Auslagerung an Subunternehmen gezielt umgehen. Betriebsräte berichten zudem, dass in Verteilzentren zunehmend Werkvertragsunternehmen eingesetzt werden - ähnlich wie in der Fleischverarbeitung -, um Beschäftigte dem Schutz von Betriebsräten und tariflichen Regelungen zu entziehen. Gleichzeitig sind Kontrollbehörden wie die Bundesnetzagentur für die Erweiterung ihrer Aufgabenbereiche personell nicht ausreichend ausgestattet. Vor diesem Hintergrund erscheint ein branchenweites Direktanstellungsgebot als geeigneter Schritt, um den Wettbewerb über schlechte Arbeitsbedingungen zu unterbinden.

Daher fordert die Gewerkschaft Ver.di seit langer Zeit ein Verbot des Subunternehmereinsatzes in der Paketzustellung. Stattdessen soll ein Direktanstellungsgebot für Postdienstleister – analog zur Fleischwirtschaft – gesetzlich verankert

werden. Im Entwurf des Postrechtsmodernisierungsgesetzes (PostModG, BT-Drs. 20/10283) hebt die Bundesregierung zutreffend hervor, dass die Zuverlässigkeit der Anbieter für funktionierende Postmärkte zentral ist, zumal die Paketbranche regelmäßig aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen und Gesetzesverstößen in der Kritik steht. Die FKS dokumentierte allein 2021 in der den Paketsektor umfassenden Branche „Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe“ bei 5.602 Arbeitgeberprüfungen 4.755 Straf- und 2.250 Ordnungswidrigkeitenverfahren.

Auch die Ergebnisse aus 2024 bestätigen die Problemlage. Bei einer groß angelegten Schwerpunktprüfung im KEP-Bereich am 12. November 2024 stellten 2.000 Zollbeschäftigte sowie 905 Einsatzkräfte anderer Behörden insgesamt 130 Strafverfahren, 160 Ordnungswidrigkeiten und rund 1.600 verdächtige Sachverhalte fest, die vor Ort nicht abschließend geklärt werden konnten.¹¹ Zwar lässt sich der KEP-Bereich statistisch nicht vollständig isolieren, jedoch betont die Generalzolldirektion, dass die Branche durch undurchsichtige Subunternehmerketten, Verleihfirmen ohne Erlaubnis sowie die Nichtanrechnung von Beladezeiten, Fahrten zum ersten Zustellort und Rücktransporten charakterisiert ist.

Arbeitszeit, Arbeitsbelastung und Vergütung stehen dabei in einem direkten Zusammenhang. Schwerpunktkontrollen des Zolls sowie regelmäßige Überprüfungen ergeben überdurchschnittlich hohe Verstoß-Quoten. Die Generalzolldirektion Zoll bestätigt dies ausdrücklich: „Die Anzahl der Verstöße belegt, dass wir nicht falsch liegen, dass STL (Spedition, Transport und Logistik) eine Schwerpunktbranche der GZD ist.“ Zu den häufigsten Befunden gehören Verstöße gegen Mindestentgelt- und Aufzeichnungspflichten, Scheinselbstständigkeit, illegale Arbeitnehmerüberlassung sowie der Einsatz gefälschter Ausweisdokumente bei Drittstaatsangehörigen.

Auch im Bereich schwerer und organisierter Kriminalität zeigt sich eine deutliche Zunahme. Die FKS führte 2022 insgesamt 18 einschlägige Verfahrenskomplexe, davon drei zu organisierter Kriminalität. 2024 waren es bereits 41 Fälle strukturiert schwerer Kriminalität und zwei Fälle organisierter Kriminalität. Dies unterstreicht, dass die Branche – begünstigt durch komplexe und intransparente Subunternehmernetzwerke – anfällig für kriminelle Strukturen ist.

Eine aktuelle, noch nicht vollständig ausgewertete Befragung für den DGB-Index „Gute Arbeit“ bestätigt die gewerkschaftlichen Beobachtungen. Insbesondere bei Subunternehmern gehören Mindestlohnbetrug und Arbeitszeitverstöße zum Alltag. Zweifel bestehen zudem daran, ob gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsbeurteilungen tatsächlich durchgeführt werden und ob daraus wirksame Maßnahmen abgeleitet werden – erschwert durch sprachliche Hürden bei vielen

¹¹ Generalzolldirektion (14.11.2024): Pressemitteilung. Bundesweite Schwerpunktprüfung gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Online verfügbar unter: https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2024/x08_sp_kontrollen_spedition_logistikbranche_gzd.html#:~:text=Die%20Finanzkontrolle%20Schwarzarbeit%20des%20Zolls,%2C%20Transport%2D%20und%20Logistikbranche%20vor.

Beschäftigten, denen eine ordnungsgemäße Unterweisung im Arbeits- und Gesundheitsschutz kaum gewährleistet werden kann. Ein wichtiges Regulierungselement stellt § 4 PostG dar, der es der Regulierungsbehörde erlaubt, Unternehmen bei systematischen Verstößen aus dem Anbieterverzeichnis zu streichen. Dies ist ein zentrales Instrument, um Anbieter mit wiederkehrenden arbeits- und sozialrechtlichen Verstößen vom Markt auszuschließen und die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben durchzusetzen.

b. Prostitution

Die Kontrolle des Prostitutionsgewerbes erfolgt nach wie vor nur in sehr begrenztem Umfang und oftmals lediglich deshalb, weil die Branche gesetzgeberisch als besonders anfällig für Schwarzarbeit eingestuft wurde. Operativ jedoch wird diesem Bereich – trotz seiner bekannten Relevanz für illegale Beschäftigung und Steuerhinterziehung – in der Praxis häufig nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet.

Erfahrungen aus der gewerkschaftlichen Beratung und aus behördlichen Rückmeldungen zeigen, dass in kaum einer anderen Branche das Missverhältnis zwischen formaler legaler Beschäftigung und den tatsächlich vorgefundenen Arbeitsbedingungen so ausgeprägt ist. Ferner werden erhebliche Geldsummen bewegt, sodass bei Verstößen regelmäßig hohe finanzielle Schäden entstehen.

Um der bestehenden Problemlage wirksam zu begegnen, sind die gesetzlichen Maßnahmen gegen Zwangsprostitution, illegale Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung weiter zu stärken. Ein zentraler Ansatz ist die Einrichtung gemeinsamer operativer Kontrolleinheiten von FKS und Landespolizeien auf allen Ebenen, um koordinierte und schlagkräftige Einsätze zu gewährleisten. Menschenhandel, Zuhälterei und ausbeuterische Ausländerbeschäftigung müssen konsequent verfolgt werden; hierfür bedarf es einer abgestimmten, ressortübergreifenden Ermittlungs- und Kontrollstrategie sowie einer flächendeckenden Stärkung der Fachdienststellen der Polizei. Darüber hinaus sollte das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz um den Tatbestand des „Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung“ ergänzt werden, damit die Mindestlohnkontrollen der FKS auch in Fällen illegaler Beschäftigung im Prostitutionsgewerbe und im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung wirksam tätig werden können.

c. Baubranche

Die Prüftätigkeit der FKS wird in der Baubranche durch eine Vielzahl struktureller Herausforderungen erschwert. Zwar kommt es weiterhin vor, dass Beschäftigte vollständig „schwarz“ arbeiten und überhaupt nicht zur Sozialversicherung gemeldet werden, jedoch hat sich aufgrund des höheren Entdeckungsrisikos zunehmend ein anderes Muster etabliert: Viele Beschäftigte – insbesondere mobile Beschäftigte aus mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sowie in wachsendem Maße auch aus Drittstaaten – sind formal mit deutlich weniger Stunden angestellt, als sie tatsächlich leisten. Die Differenz zwischen den vertraglich angegebenen und den realen Arbeitszeiten wird den Beschäftigten regelmäßig „schwarz“ in bar ausgezahlt.

Dieses Modell der „Schein-Teilzeit“ führt zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Schäden: Es werden weniger Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgeführt, und die Beschäftigten geraten in prekäre Arbeitsverhältnisse. Sie erhalten im Krankheitsfall geringere Entgeltfortzahlungen, erwerben nur eingeschränkt Ansprüche auf Arbeitslosengeld und erarbeiten deutlich reduzierte Rentenansprüche. Vielen ausländischen Bauarbeitern ist dies bei Arbeitsantritt nicht bewusst. Insbesondere Beschäftigte aus Drittstaaten werden häufig Opfer krimineller Netzwerke, die ihnen eine korrekte Anmeldung und die Erledigung aller arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Formalitäten zusichern, dies jedoch nicht einhalten. Oftmals merken die Betroffenen erst nach Monaten, dass sie ohne offiziellen Status gearbeitet haben – ein Zeitpunkt, an dem die Durchsetzung von Ansprüchen besonders schwierig ist.

Beratungsstellen wie „Faire Mobilität“ oder der „Europäische Verein für Wanderarbeiterfragen“ berichten wiederkehrend von Fällen, in denen Beschäftigten mit Gewalt gedroht oder Gewalt tatsächlich angewendet wird, um sie davon abzuhalten, sich an Behörden zu wenden oder ausstehende Löhne einzufordern. Daher ist es zentral, dass migrantische Beschäftigte in Fällen organisierter Schwarzarbeit als Opfer anerkannt und nicht gemeinsam mit den Verantwortlichen strafrechtlich verfolgt werden. In der Praxis kam es jedoch mehrfach zu Ermittlungen gegen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen. Besonders problematisch ist, dass Drittstaatsangehörige, die bei Kontrollen ohne Aufenthaltstitel angetroffen werden, häufig umgehend abgeschoben werden – ohne dass die dahinterliegenden Schleuserstrukturen ermittelt werden. Damit tragen sie die Hauptlast eines Systems, dessen Profiteure oftmals straflos bleiben. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Fachkräfteanwerbung aus Nicht-EU-Staaten besteht hier dringender Handlungsbedarf.

Ein weiteres weit verbreitetes Phänomen im Bauwesen ist die Solo-Selbstständigkeit, die bei migrantischen Bauarbeitern häufig eine Form von Scheinselbstständigkeit darstellt. Oft drängen Arbeitgeber die Beschäftigten zur Gewerbeanmeldung, obwohl sie praktisch weisungsgebunden arbeiten und keinen unternehmerischen Handlungsspielraum besitzen. Zwar werden ihnen häufig höhere Einkommen in Aussicht gestellt, doch im Streitfall sind diese Ansprüche schwer durchzusetzen. Sozialversicherungsbeiträge werden weder vom Auftraggeber noch vom Beschäftigten gezahlt, sodass kein Versicherungsschutz besteht – mit gravierenden Folgen, insbesondere bei Arbeitsunfällen. Häufig handelt es sich um qualifizierte Fachkräfte, die mangels Alternativen solche Konstruktionen akzeptieren, da reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oft deutlich geringere Löhne bietet.

Im Bereich der landwirtschaftlichen Saisonarbeit – der ebenfalls stark von Wanderarbeitkräften geprägt ist – wurde lange Zeit die kurzfristige Beschäftigung genutzt, die ähnlich wie ein Minijob weitgehend sozialversicherungsfrei ist. Die IG BAU weist seit Jahren darauf hin, dass die Prüfung der Berufsmäßigkeit in diesen Fällen zu nachlässig erfolgt. Seit 2020 ist ein erkennbar strengerer Prüfungsansatz zu beobachten, der sich auch in sozialgerichtlichen Entscheidungen widerspiegelt.

D. Illegale Beschäftigung

Die vorangegangenen Fallkonstellationen verdeutlichen, wie vielfältig und strukturell verankert arbeits- und sozialrechtliche Verstöße in einzelnen Branchen auftreten. Noch schwieriger gestaltet sich jedoch die Einschätzung des tatsächlichen Ausmaßes der illegalen Beschäftigung insgesamt. Die empirische Datengrundlage ist erkennbar lückenhaft: Für viele Branchen liegen lediglich punktuelle Prüfergebnisse und Einzelfallanalysen vor, die vor allem die Aktivitäten der Kontrollbehörden abbilden, jedoch kaum Rückschlüsse auf die tatsächliche Gesamtverbreitung illegaler Beschäftigung zulassen. Valide und belastbare Schätzungen existieren weder für die zurückliegenden Jahre noch für den aktuellen Zeitraum.

Gerade aus gewerkschaftlicher Sicht stellt diese eingeschränkte Datenbasis ein erhebliches Problem dar. Illegale Beschäftigung unterläuft systematisch reguläre Arbeits- und Sozialstandards und betrifft besonders jene Branchen, in denen prekäre Beschäftigung ohnehin stark verbreitet ist – etwa in privaten Haushalten, der Gastronomie oder auf dem Bau. Für zielgerichtete politische Maßnahmen und Interventionen wäre eine differenzierte und regelmäßige Erhebung von Umfang, Formen und branchenspezifischen Besonderheiten illegaler Beschäftigung dringend notwendig. Die bestehenden Datenlücken erschweren jedoch sowohl eine realistische Einschätzung der Situation als auch eine wirksame politische und behördliche Steuerung. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden gewerkschaftliche Erfahrungen illegaler Beschäftigung beispielhaft dargestellt.

Fallbeispiele aus der Praxis

a. Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP)

Illegale Beschäftigung, Beitrags- und Steuerhinterziehung bei Kurierfahrer*innen und Paketbot*innen – insbesondere im Zusammenhang mit Subunternehmerstrukturen – haben ein erschreckendes Ausmaß erreicht. Viele dieser Konstruktionen basieren auf ausländischen Scheinfirmen, komplexen Subunternehmerketten oder bewusst verschleierten Verantwortlichkeiten, was die Kontrolle erheblich erschwert. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist daher ein Verbot des Einsatzes von Subunternehmer*innen – analog zur Fleischwirtschaft – ernsthaft in Erwägung zu ziehen, um Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen und die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Standards sicherzustellen.

b. 24-Stunden-Betreuungskräfte in Privathaushalten

Bei der Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung im Bereich der häuslichen 24-Stunden-Betreuung hat die Deutsche Rentenversicherung (DRV), insbesondere die DRV Bund, ihre Praxis vor einigen Jahren geändert.¹² Statt – wie

¹² Vgl. Faire Mobilität (2025): „24-Stunden-Pflege“ ist keine Privatsache! – Fallsammlung zu den Arbeitsbedingungen in der häuslichen Betreuung. Online verfügbar unter: https://www.faire-mobilitaet.de/dgb-fm-fileadmin/dateien/Dokumente/H%C3%A4usliche-Betreuung/Fachinformationen/Fallsammlung_H%C3%A4usliche_Betreuung_08_25.pdf.

früher - die Sozialversicherungsbeiträge bei illegaler Beschäftigung gemäß § 28e Abs. 2 SGB IV gegenüber dem illegalen Verleiher festzusetzen, richtet sich die Beitragsbescheidung heute in einer Vielzahl von Fällen gegen die entleihenden Haushaltsvorstände. Hintergrund ist unter anderem ein vermutetes prozessuales Risiko bei der Durchsetzung der Forderungen gegenüber den Verleihern.

Ursache hierfür ist u.a. ein vermutetes Prozessrisiko.

Diese Praxis hat jedoch gravierende Folgen: Firmen, die teilweise hunderte Beschäftigte illegal einsetzen, entgehen faktisch jeder finanziellen Haftung. In der strafrechtlichen Konsequenz (§ 266a StGB) bleiben diese Unternehmen in vielen Fällen straflos, da keine Beitragsforderung gegenüber ihnen besteht. Häufig verbleibt es bei Bußgeldverfahren wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung, während die eigentlichen Profiteure des Systems kaum belangt werden.

Es ist zu prüfen, ob eine Strafbarkeit im Kontext der gesamtschuldnerischen Haftung und illegalen Arbeitnehmerüberlassung geschaffen werden kann. Ziel müsste sein, dass die Gesamtsumme der gegenüber den illegalen Entleihern festgesetzten Sozialversicherungsbeiträge - aufgrund der Mitverursachung durch den illegalen Verleiher - als sozialversicherungsrechtlicher Schaden im Sinne des § 266a StGB gewertet werden kann und damit eine Anklage ermöglicht.

1. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Grundsätzlich können Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (A-EntG) - wie auch Verstöße gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG), das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) - als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen von bis zu 500.000 Euro geahndet werden. Zudem kann ein Unternehmen, das wegen eines Verstoßes gegen das MiLoG oder das AEntG mit einer Geldbuße von mindestens 2.500 Euro belegt wurde, zeitweise von der Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsaufträge ausgeschlossen werden.

In der Praxis treffen die Beratungsstellen, insbesondere auf Baustellen, regelmäßig auf Bauarbeiter, die bereits seit mehreren Jahren als entsandte Beschäftigte in Deutschland arbeiten, ohne jemals hier sozialversichert gewesen zu sein. Trotz der bestehenden gesetzlichen Vorgaben werden entsandte Arbeitnehmende häufig über lange Zeiträume hinweg nur zu den Mindestarbeitsbedingungen beschäftigt. Nicht selten werden Entsendungen beim Zoll lediglich für einen Tag oder wenige Tage gemeldet, obwohl die tatsächliche Beschäftigungsdauer erheblich länger ist. Gerade im Bausektor, der zu den Kernbranchen des § 2a SchwarzArbG zählt, weisen derart kurze Entsendungszeiträume in der Praxis häufig auf systematischen Sozialbetrug und mögliche Schwarzarbeit hin.

Ein Großteil dieser Verstöße wird mithilfe sogenannter Briefkastenfirmen begangen. Nach der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 darf ein Unternehmen nur dann entsenden, wenn es im Mitgliedstaat seiner Niederlassung „andere nennenswerte Tätigkeiten als reine interne Verwaltungstätigkeiten“ ausübt. In der Realität

fungieren zahlreiche Firmen jedoch lediglich als formale Konstrukte mit minimaler Geschäftstätigkeit. Ihr Hauptzweck liegt darin, die in Deutschland fälligen höheren Sozialversicherungsbeiträge zu umgehen. Oftmals werden die Beiträge aber auch im Sitzstaat der Unternehmen nicht abgeführt.

Hinzu kommt, dass Beschäftigte auf Baustellen immer wieder ohne gültigen Nachweis einer Kranken- oder Unfallversicherung arbeiten. Entsandte Arbeitnehmer*innen sind grundsätzlich im Sitzland ihres Arbeitgebers versichert und müssen hierfür eine A1-Bescheinigung vorlegen. In der Praxis sind diese Dokumente jedoch häufig nicht vorhanden – sei es, weil zwar eine Versicherung besteht, der Arbeitgeber aber keine A1-Bescheinigung beantragt hat, oder weil die Beschäftigten überhaupt nicht versichert sind. Unter diesen Bedingungen können Betroffene ärztliche Leistungen in Deutschland nur auf eigene Kosten in Anspruch nehmen.

Obwohl das Fehlen einer A1-Bescheinigung erhebliche Risiken für die Beschäftigten birgt, zeigen Erfahrungen der Beratungsstellen, dass Verstöße in diesem Bereich nur selten konsequent sanktioniert werden. Wird bei einer Zollkontrolle festgestellt, dass A1-Bescheinigungen fehlen, werden Arbeitgeber häufig lediglich verpflichtet, diese nachträglich zu beantragen. Bußgelder werden nur vereinzelt verhängt, wodurch bestehende Fehlanreize fortbestehen und rechtswidrige Praktiken begünstigt werden.

2. Verstöße gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG)

Aktuelle empirische Untersuchungen von Bosch und Hüttenhoff (2025) kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen 847.000 und 2.498.000 Beschäftigte unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns entlohnt wurden.¹³ Die für das Jahr 2023 im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) ermittelte Nichteinhaltungsquote von 6,6 Prozent entspricht rund 2,498 Millionen Beschäftigten. Besonders kritisch ist die Situation im Bereich der geringfügigen Beschäftigung: 38 Prozent der Minijobber*innen erhalten nicht den gesetzlichen Mindestlohn.¹⁴ Auch im repräsentativen Verdiensterhebungsdatensatz (VE) 2024 zeigt sich eine Nichteinhaltungsquote von 2,2 Prozent, was hochgerechnet etwa 847.000 Beschäftigten entspricht. Der Anteil der Mindestlohnunterschreitungen ist damit weiterhin erheblich und liegt insbesondere in der geringfügigen Beschäftigung mit 8,2 Prozent fast viermal so hoch wie im Durchschnitt aller Beschäftigten.

Überdies wird auf Basis von Eurofound-Daten aus den Jahren 2018 und 2024 Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern im Hinblick auf die

¹³ Vgl. Bosch, Gerhard und Frederic Hüttenhoff (2025): Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten. Zur Reform der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online verfügbar unter: <https://collections.fes.de/publikationen/content/titelinfo/1913058>.

¹⁴ Vgl. Mindestlohnkommission (2025): Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Online verfügbar unter: https://www.mindestlohn-kommission.de/de/Mindestlohnkommission/Berichte-der-Mindestlohnkommission/Aktueller-Bericht/aktueller-bericht_node.

Nichteinhaltung des Mindestlohns im kritischen Bereich eingeordnet.¹⁵ Nicht in den Daten enthalten sind Scheinselbständige sowie legal und illegal entsandte Beschäftigte, da diese nicht in nationalen Arbeitsmarktstatistiken erfasst, sondern im BIP als „Dienstleistungsimport“ erfasst werden.

3. Verstöße gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

Die Lohnuntergrenze wird grundsätzlich durch das Mindestlohnengesetz (MiLoG) bestimmt. Ergänzend können im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) branchenbezogene Mindestlöhne durch Tarifverträge festgelegt und per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden. In Branchen, in denen solche branchenspezifischen Regelungen bestehen, haben sie Vorrang vor dem Mindestlohnengesetz; eine Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns ist jedoch in keinem Fall zulässig.¹⁶

Im Bauhauptgewerbe verloren die zuletzt geltenden tarifvertraglich geregelten und allgemeinverbindlichen Mindestlöhne zum 01.01.2022 ihre Wirksamkeit, da die Arbeitgeberseite eine Fortführung des Tarifvertrags verweigerte. Damit gewann das Mindestlohnengesetz für die Branche im Berichtszeitraum deutlich an Bedeutung. Die in der Praxis beobachteten Begehungsweisen änderten sich jedoch kaum: Beschäftigte werden nicht oder nur für einen Teil ihrer tatsächlichen Arbeitsstunden zur Sozialversicherung angemeldet, während die bar ausgezahlten Lohnanteile regelmäßig unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen.

Hinzu kommen systematische Rückforderungen bargeldlos ausgezahlter Lohnbestandteile. Beratungsstellen berichten insbesondere bei Beschäftigten aus Nicht-EU-Staaten, dass Teile des überwiesenen Lohns – einschließlich der im Jahr 2023 tarifvertraglich vorgesehenen Inflationsausgleichszahlungen – in bar an den Arbeitgeber zurückgegeben werden müssen. Diese Praxis ist besonders häufig bei Beschäftigten mit unsicherem Aufenthaltsstatus zu beobachten und verstärkt deren strukturelle Abhängigkeit erheblich.

Auch in der Landwirtschaft werden typische Verstöße dokumentiert. Auf zahlreichen Betrieben, die Saisonarbeitskräfte beschäftigen, ist es üblich, Unterkunft- und Verpflegungskosten vom Lohn abzuziehen. Auffällig ist, dass die Erhöhungen des Mindestlohns im Berichtszeitraum häufig mit entsprechenden Anhebungen der Sachbezugsabzüge einhergingen, wodurch die Lohnerhöhung faktisch wieder entwertet wird. Zwar sind Höhe und Anrechenbarkeit von Sachbezügen gesetzlich begrenzt, doch werden diese Grenzen teils durch

¹⁵ Eurofound (2024): Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Online verfügbar unter: <https://assets.eurofound.europa.eu/f/279033/aab34a92b2/ef23059en.pdf>.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (o. J.): Die FKS im Einsatz für den Mindestlohn. Online verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/Gerechtigkeit-faire-Arbeit/fks-im-einsatz-fuer-mindest-lohn.html>.

Umgehungskonstruktionen ausgehebelt – etwa dadurch, dass Unterkünfte nicht vom Betrieb selbst, sondern über externe Firmen vermietet werden, sodass die Abzüge formal nicht mehr unmittelbar mit dem Arbeitsverhältnis verbunden sind.

4. Illegale und unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung

Die unerlaubte Überlassung von Arbeitnehmer*innen stellt einen gravierenden Verstoß gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) dar. Wird eine Arbeitskraft ohne die erforderliche Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit an einen Dritten überlassen, handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG, die mit einer Geldbuße von bis zu 30.000 Euro geahndet werden kann.¹⁷ Besonders im Bauhauptgewerbe sind illegale Formen der Arbeitnehmerüberlassung ein wiederkehrendes Problem.

Zwar ist die Arbeitnehmerüberlassung dort nach § 1b AÜG grundsätzlich verboten und nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig, doch zeigt die Praxis, dass insbesondere werkvertragliche Konstruktionen häufig genutzt werden, um dieses Verbot zu umgehen. Aus gewerkschaftlicher Sicht weisen zahlreiche Konstellationen bei der Werkvertragsvergabe faktisch alle Merkmale einer unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung auf:

1.) Einsatz für betriebliche Kernaufgaben: Große Generalunternehmen nutzen die Arbeitnehmer*innen für ihre eigenen betrieblichen Zwecke, in dem sie in zentralen Tätigkeitsbereichen wie Stahlbeton- oder Schalungsarbeiten eingesetzt werden, die typischerweise zum Kerngeschäft der Generalunternehmen gehören. Damit nutzen Generalunternehmen die Arbeitskräfte faktisch wie eigene Beschäftigte, ohne die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einer regulären Beschäftigung erfüllen zu müssen.

2.) Weisungsgebundenheit gegenüber übergeordneten Firmen: Obwohl Werkvertragsarbeitnehmer*innen formal einem Subunternehmen angehören, erhalten sie ihre Arbeitsanweisungen häufig direkt von Polieren oder Bauleitern des Generalunternehmens. Dies betrifft sowohl die Einteilung der Arbeitsaufgaben als auch die Kontrolle der Arbeitsausführung. Die Weisungsstruktur entspricht damit nicht einem echten Werkvertrag, sondern dem klassischen Einsatzschema einer Arbeitnehmerüberlassung.

Diese Praxis unterläuft nicht nur das gesetzliche Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Bauwirtschaft, sondern führt auch zu erheblichen Risiken für die Beschäftigten. Sie verlieren arbeitsrechtlichen Schutz, geraten in prekäre Abhängigkeitsverhältnisse und werden häufig zu schlechteren Arbeitsbedingungen und niedrigerem Entgelt eingesetzt als regulär Beschäftigte.

¹⁷ Vgl. Generalzolldirektion (o.J.): Folgen bei illegalem Ver- und Entleih. Unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung. Online verfügbar unter: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Zeitarbeit-Arbeitnehmerueberlassung/Folgen-bei-illegalem-Ver-undEntleih/folgen-bei-illegalem-ver-und-entleih_node.html.

5. Illegale Ausländerbeschäftigung

Die illegale Ausländerbeschäftigung dürfte im Berichtszeitraum erkennbar zugenommen und an Bedeutung gewonnen haben. Dies hängt auch damit zusammen, dass zunehmend Menschen aus Nicht-EU-Staaten auf den deutschen Arbeitsmarkt – insbesondere in das Baugewerbe – drängen. Der Zugang erfolgt dabei über verschiedene rechtliche und faktische Wege, etwa über die Westbalkanregelung, Entsendungen unter Berufung auf die van-der-Elst-Rechtsprechung oder über Schengen-Kurzaufenthaltsvisa (Visum-Typ-C). Der tödliche Unfall auf der Hamburger Hafencity-Baustelle im Oktober 2024 machte zudem deutlich, dass immer wieder gefälschte Pässe und Identitätsdokumente eingesetzt werden, um Arbeitsaufnahmen zu ermöglichen.

In der Praxis zeigt sich regelmäßig, dass Beschäftigte aus Drittstaaten unter falschen Versprechungen nach Deutschland gelockt werden. Ihnen wird etwa suggeriert, der Arbeitgeber kümmere sich um den erforderlichen Aufenthaltstitel oder die sozialversicherungsrechtlichen Anmeldungen – Zusagen, die anschließend nicht eingehalten werden. Hinzu kommt, dass selbst legal eingereiste Beschäftigte – etwa über die Westbalkanregelung – in die Illegalität geraten können, wenn während ihres Aufenthalts zentrale Voraussetzungen entfallen, beispielsweise durch eine Kündigung seitens des Arbeitgebers. Viele Betroffene sehen sich in solchen Situationen gezwungen, trotz fehlender Arbeitserlaubnis weiterzuarbeiten, um Obdachlosigkeit zu vermeiden oder familiäre Verpflichtungen zu erfüllen. Diese Notlagen verstärken ihre Anfälligkeit gegenüber ausbeuterischen Arbeitsbedingungen erheblich.

Zudem ist zu beobachten, dass aufenthaltsrechtliche Verstöße von den Kontrollbehörden vergleichsweise schnell aufgeklärt werden können, während die eigentlichen, oft schwerwiegenden Formen der illegalen Ausländerbeschäftigung deutlich seltener ermittelt werden. In der Praxis führt dies dazu, dass die betroffenen Arbeitnehmer*innen – etwa durch die Ausstellung einer Grenzübertrittsbescheinigung oder drohende Einreisebeschränkungen – unmittelbar sanktioniert werden. Dadurch wird ihnen die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche, etwa auf ausstehenden Lohn, erheblich erschwert. Gleichzeitig bleiben die hinter den Strukturen stehenden Arbeitgeber oder Schleusernetzwerke häufig unbehelligt.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist es daher unabdingbar, dass Arbeitgeber, die aus der Beschäftigung von Personen ohne Aufenthaltstitel wirtschaftliche Vorteile ziehen, konsequent strafrechtlich nach §§ 96 ff. AufenthG wegen Einschleusens von Ausländer*innen verfolgt werden. Ein „Ausweichen“ auf den weniger schwerwiegenden Tatbestand der bloßen Beihilfe zum illegalen Aufenthalt darf nicht erfolgen.