

Bosch, Gerhard

**Research Report**

Wirkungen und Kontrolle des Mindestlohns für qualifizierte Beschäftigte im deutschen Bauhauptgewerbe: Gutachten im Auftrag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)

IAQ-Forschung, No. 2020-03

**Provided in Cooperation with:**

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

*Suggested Citation:* Bosch, Gerhard (2020) : Wirkungen und Kontrolle des Mindestlohns für qualifizierte Beschäftigte im deutschen Bauhauptgewerbe: Gutachten im Auftrag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), IAQ-Forschung, No. 2020-03, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/73406>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301459>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

2020

03

**Gerhard Bosch**

**Wirkungen und Kontrolle des Mindestlohns  
für qualifizierte Beschäftigte im deutschen  
Bauhauptgewerbe**

**Gutachten im Auftrag der Industriegewerkschaft  
Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)**

## Inhaltsverzeichnis

Die Ergebnisse im Überblick.....	4
1. Einleitung .....	11
2. Mindestlöhne im Tarifgefüge des Bauhauptgewerbes .....	14
2.1 Facharbeit und Facharbeiterlöhne .....	14
2.2 Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe .....	17
2.3 Die Mindestlöhne im Tarifgefüge des Bauhauptgewerbes .....	23
3. Mindestlöhne in anderen Branchen .....	24
3.1 Branchenmindestlöhne 2020 – Ein Überblick.....	25
3.2 Die Branchenmindestlöhne bei den Maler- und Lackierern und den Dachdeckern .....	26
4. Kontrolle und Kontrollierbarkeit der Mindestlöhne II im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe .....	29
5. Auswirkungen des Mindestlohns II auf die Lohnverteilung im Bauhauptgewerbe .....	33
5.1 Die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns.....	34
5.2 Die Evaluation des Mindestlohn I und II im Bauhauptgewerbe .....	36
5.3 Besetzung der Lohngruppen 2008 bis 2019 im ost- und westdeutschen Bauhauptgewerbe.....	42
5.4 Die Evaluation des Mindestlohns II im Maler- und Lackierergewerbe .....	45
6. Schlussfolgerungen.....	47
Literatur .....	50

## Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1: Nach Deutschland entsandte Beschäftigte im Bauhauptgewerbe, 1999-2018 .....	21
Schaubild 2: Branchenmindestlöhne in Deutschland (Stand Mai 2020) .....	26
Schaubild 3: Verteilung der Stundenlöhne im westdeutschen Bauhauptgewerbe vor und nach Einführung des Mindestlohn II (2002 und 2004).....	37
Schaubild 4: Verteilung der Stundenlöhne im ostdeutschen Bauhauptgewerbe vor und nach Einführung des Mindestlohn II (2002 und 2004).....	38
Schaubild 5: Verteilung der Stundenlöhne im westdeutschen Bauhauptgewerbe 1996 und 2005 .....	39
Schaubild 6: Verteilung der Stundenlöhne im ostdeutschen Bauhauptgewerbe 1996 und 2005 .....	39
Schaubild 7: Verteilung der Stundenlöhne im ostdeutschen Bauhauptgewerbe vor und nach der Abschaffung des Mindestlohn II (2009 und 2011) .....	40
Schaubild 8: Besetzung der Lohngruppen* des BRTV in Ostdeutschland 2008 - 2019 .....	43
Schaubild 9: Besetzung der Lohngruppen* des BRTV in Westdeutschland 2008 - 2019 .....	44
Schaubild 10: Verteilung der Stundenlöhne im Maler- und Lackierergewerbe 2001 und 2006 für Gelernte und Ungelernte in Ost- und in Westdeutschland.....	46

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Arbeitskräftestruktur im Bauhauptgewerbe der Bundesrepublik 1952 – 1998 (in v.H.) .....	15
Tabelle 2: Höhe der tariflichen Stundenlöhne im Bauhauptgewerbe nach Lohngruppen, Stand 1. Juni 2019 (Gesamttarifstundenlohn inklusive Bauzuschläge), in €* .....	16
Tabelle 3: Übersicht der Mindestlöhne in den Jahren 1997 – 2020.....	22
Tabelle 4: Verhältnis Mindestlöhne und Tariflöhne.....	24
Tabelle 5: Mindestlöhne II in unterschiedlichen Bereichen der Bauwirtschaft 2020 .....	30

## Die Ergebnisse im Überblick

### Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe

- *Zum Schutz des Tarifgefüges und der Lohnunterbietung durch nicht tarifgebundene Unternehmen aus dem In- und aus dem Ausland haben die Tarifpartner im Bauhauptgewerbe bereits 1996 die ersten Branchenmindestlöhne in Deutschland ausgehandelt.*
- *Bauarbeit ist in Deutschland aufgrund der von den Sozialpartnern über eine Umlage stabilisierten dualen Berufsausbildung überwiegend Facharbeit. Daten des Statistischen Bundesamtes belegen, dass 2019 mehr als 75% der gewerblichen Beschäftigten des Bauhauptgewerbes Fachkräfte waren.*
- *Da ein Mindestlohn allein für Ungelernte in einer Fachkräftebranche das Tarifgefüge nicht vor Unterbietung ausreichend schützen kann, wurden 2003 auf gemeinsamen Antrag der IG BAU, des ZDB und des HDB zusätzliche höhere Mindestlöhne für Qualifizierte in Ost- und Westdeutschland für allgemein verbindlich erklärt.*

### Fragestellung des Gutachtens

- In Ostdeutschland wurde der Mindestlohn II für Qualifizierte auf Druck der beiden Arbeitgeberverbände wieder abgeschafft. Mittlerweile wird auch die Fortführung des Mindestlohns II in Westdeutschland infrage gestellt. Dabei wird argumentiert, dass er in der Praxis keine Wirkung entfalte und sich nicht kontrollieren lasse.
  - Um diese Debatte um den Mindestlohn II auf eine empirische Basis zu stellen, sollen in diesem Gutachten die folgenden beiden Fragen untersucht werden:
  - Hatte bzw. hat der Mindestlohn II erkennbare Auswirkungen auf die Lohnverteilung und das Tarifgefüge und leistete bzw. leistet er damit einen wirksamen Beitrag zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Bauhauptgewerbe?
- Welche besonderen Kontrollprobleme bestehen beim Mindestlohn II und wie können sie verringert werden?

- Zur Beantwortung dieser beiden Fragen wurde auf vorhandene Untersuchungen zu den Auswirkungen der Mindestlöhne im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe sowie auf Daten der SOKA-Bau und des Statistischen Bundesamts zurückgegriffen. Weiterhin wurden Tarifverträge sowie Anträge auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Mindestlohntarifverträgen mit einem Mindestlohn für qualifizierte Beschäftigte auch in anderen Branchen untersucht.

### *Die Mindestlöhne im Tarifgefüge des Bauhauptgewerbes*

- Der Mindestlohn I entspricht der Lohngruppe 1 und der Mindestlohn II der Lohngruppe 2 im Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (BRTV).
- Die Lohngruppe 2 liegt am unteren Ende der Vergütung für qualifizierte Kräfte. Erfahrene Facharbeiter sind in die Ecklohngruppe 4 einzustufen, nach der 2019 in Westdeutschland 5,43 € pro Arbeitsstunde bzw. 36 % mehr als nach dem Mindestlohn II zu zahlen war.
- Der Ecklohn liegt sogar um 8,43 € bzw. 69 % über dem Mindestlohn I für Ungelernte. Die Abschaffung des Mindestlohns II würde somit die Wettbewerbsbedingungen im Bauhauptgewerbe erheblich verändern und das differenzierte Tarifgefüge infrage stellen. Dafür spricht nicht zuletzt, dass nach dem Ende der Baukrise die Zahl der nicht tarifgebundenen entsandten Arbeitnehmer ausländischer Werkvertragsunternehmen wieder massiv gestiegen ist.

### *Branchenmindestlöhne in Deutschland*

- Höhere Branchenmindestlöhne für Qualifizierte haben durch die Öffnung des Arbeitnehmerentsendegesetzes für alle Branchen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.
- Das gilt auch für Gewerke des Baunebengewerbes, die besonders hohe Fachkräfteanteile haben. Die Sozialpartner im Maler- und Lackiererhandwerk, die wie das Bauhauptgewerbe den Mindestlohn II 2009 abgeschafft haben, beschlossen schon 2011 seine Wiedereinführung. Das Dachdeckergewerbe einigte sich 2017 auf einen Mindestlohn II.

Die Akteure beider Gewerke sind überzeugt, dass die Gewinnung und der Verbleib von Fachkräften nur durch eine attraktive Entlohnung gewährleistet werden kann.

### *Kontrolle der Mindestlöhne für Qualifizierte im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe*

- Anspruch auf den Mindestlohn II haben nur Beschäftigte, die überwiegend eine fachliche Tätigkeit ausüben. Da die aktuelle Tätigkeit bei einer Kontrolle nicht der überwiegenden entsprechen muss, kann die korrekte Einstufung nur durch Personenbefragung oder umfangreiche Prüfungen von Geschäftsunterlagen beurteilt werden. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) nimmt nach eigenen Aussagen solche umfangreichen Prüfungen vor.
- Anspruch auf den Mindestlohn II haben im Maler- und Lackierer- sowie im Dachdeckergewerbe alle Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Diese klare Abgrenzung zum Mindestlohn I erleichtert die Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.
- Da durch die Kontrollen der FKS auch für die Durchsetzung von Verbandsinteressen beträchtlich öffentliche Ressourcen in Anspruch genommen werden, haben die Sozialpartner des Bauhauptgewerbes eine Mitwirkungspflicht, um die Effektivität der Kontrollen zu verbessern.
- In Bündnissen gegen Schwarzarbeit und durch die gemeinsame Information der Betriebe und der Beschäftigten leisten sie einen wichtigen Beitrag. Gleichzeitig haben sie aber auch die Aufgabe, die Kontrollprobleme, die sie durch schwer zu überprüfende Einstufungskriterien selbst verursacht haben, zu verringern. Die leicht zu überprüfenden Kriterien für den Mindestlohn II im Maler-, Lackierer- und Dachdeckerhandwerk bieten hier eine gute Vorlage.

### *Auswirkung der Einführung und Abschaffung von Mindestlöhnen für Qualifizierte auf die Lohnverteilung*

- In der Evaluation der Branchenmindestlöhne im Bauhauptgewerbe 2011 wurde festgestellt, dass die Auswirkung der beiden Mindestlöhne auf die Lohnverteilung in Westdeutschland gering war, da dort die überwiegend tarifgebundenen Unternehmen

meistens zuvor schon höhere Löhne - als gefordert - gezahlt haben. In Ostdeutschland hingegen kam es zu deutlichen Lohnerhöhungen und der Mindestlohn II wurde sogar zum dominierenden Lohn. Es hieß: „Eine Aussage aus den Experteninterviews, dass der Mindestlohn II in Ostdeutschland keine Bedeutung hatte, kann nicht bestätigt werden. Er scheint sogar eine stärkere Bedeutung als der Mindestlohn I zu haben“ (Möller u. a. 2011: 198).

- Die hohe tatsächliche Wirkung des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe vor allem in Ostdeutschland trotz der unbestreitbaren Kontrollprobleme hat ihre Ursachen in starken self-enforcement-Effekten, der wachsenden Bedeutung des Compliance-Managements in der Branche zur Vermeidung von Risiken etwa durch die Generalunternehmerhaftung oder Bußgelder gegen das eigene Unternehmen sowie auch der Qualitätsorientierung eines Teils der Unternehmen.
- Ein Vorher-Nachher-Vergleich mit Daten der SOKA Bau für die Jahre 2008 bis 2019 belegt nach der Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland starke Sogeffekte nach unten. 2008 war die Lohngruppe 2 (bzw. der Mindestlohn II) noch die am stärksten besetzte Gruppe, 2009 hingegen war es die Lohngruppe 1 (bzw. der Mindestlohn I).
- Obgleich der Anteil der Ungelernten an allen gewerblich Beschäftigten in der Bauwirtschaft nach Angaben des Statistischen Bundesamts bei nur ungefähr 25% liegt, erhalten seit 2009 zwischen 40 und 50% der Beschäftigten in Ostdeutschland nur noch den Mindestlohn I für Ungelernte. Der Mindestlohn II begrenzt hingegen in Verbindung mit der höheren Tarifbindung in Westdeutschland den Anteil der Beschäftigten in der Lohngruppe I auf 20 bis 30%. Allerdings verzeichnen auch in Westdeutschland die höheren Lohngruppen für Fachkräfte Geländeverluste. Dies ist ein Indikator, dass beim Wegfall des Mindestlohns II auch in Westdeutschland die Einstufungen nach unten rutschen würden.
- Auch die Branchenmindestlöhne im Maler- und Lackiererhandwerk wurden 2011 im Auftrag der Bundesregierung evaluiert. Die methodisch anspruchsvollen Vorher-Nachher-Vergleiche zeigten in Westdeutschland wegen der hohen Tarifbindung geringe Wirkungen. Hohe positive Lohneffekte wurden hingegen in Ostdeutschland festgestellt. Dort konzentrierten sich die Löhne noch stärker als im Bauhauptgewerbe beim Mindestlohn II.



### *Kontrollprobleme unübersehbar, aber keine Besonderheit der Mindestlöhne für Qualifizierte*

- Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Zoll kontrolliert entsprechend ihrem Auftrag auch die Einhaltung des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe. „Dieses erfolgt, da eine Prüfung vor Ort mit Personenbefragung nur eine Momentaufnahme darstellt, zusätzlich durch umfangreiche Befragungen und die Prüfungen der Geschäftsunterlagen“, teilt die FKS mit.
- Die aktuelle Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns zeigt insgesamt noch hohe Compliance-Probleme. Auch durch Kontrollen sind diese Probleme nicht einfach zu erheben. Auf dem Papier wird der Mindestlohn überwiegend korrekt gezahlt. Die Umgehung erfolgt meistens über eine von den Aufzeichnungen abweichende Arbeitszeit. Dies kann – wenn überhaupt – nur durch ebenfalls sehr aufwendige Personenbefragungen oder Plausibilitätsprüfungen (etwa Vergleich von Betonlieferungen mit den Arbeitszeiten) ermittelt werden.
- Aus diesen Kontrollproblemen beim gesetzlichen Mindestlohn oder auch beim Mindestlohn I im Bauhauptgewerbe wird jedoch nicht die Schlussfolgerung gezogen, den gesetzlichen Mindestlohn mit seinen überwiegend positiven Wirkungen abzuschaffen. Stattdessen wird über verbesserte Kontrollbedingungen (z.B. über elektronische Arbeitszeitaufzeichnungen etc.) nachgedacht.

### *Schlussfolgerungen*

- Die erste Frage nach den Auswirkungen des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe auf die Lohnverteilung, das Tarifgefüge und die Wettbewerbsbedingungen wird – wie folgt – beantwortet:
  - Der Mindestlohn II hatte in Ostdeutschland starke Auswirkungen auf die Lohnverteilung; durch seine Einführung wurde nach 2003 der Mindestlohn II zur wichtigsten Lohngruppe und zentrale Grundlage der Kalkulation von Angeboten. Seine Abschaffung löste ab 2009 einen Sog nach unten aus. Der Mindestlohn I wurde zur dominanten Lohngruppe. Viele qualifizierte Beschäftigte erhalten inzwischen nur noch den Lohn für Ungelernte.

- Angesichts der starken Preisorientierung im Wettbewerb kann davon ausgegangen werden, dass auch in Westdeutschland die Besetzung der unteren Lohngruppen nach einer Abschaffung des Mindestlohns II deutlich anwachsen würde. Trotz hoher Tarifbindung ist auch hier in den letzten Jahren schon ein Geländeverlust der höheren Fachkräftelohngruppen zu verzeichnen, der durch den Mindestlohn II noch aufgehalten wird. Eine Abschaffung des Mindestlohns II würde das bestehende Tarifgefüge damit – wie schon in Ostdeutschland – nachhaltig aushöhlen.
- Die genannten Auswirkungen der Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland und einer möglichen Abschaffung in Westdeutschland sind vermutlich noch gravierender, als es die empirischen Analysen vermuten lassen, da die deutschen Statistiken nicht die erhebliche Anzahl der ausländischen Werkvertragsnehmer enthalten. Für diese gelten ohnehin nur die Mindestlöhne.
- Die zweite Frage nach den besonderen Problemen der Kontrolle des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe und nach Möglichkeiten der Verringerung dieser Probleme lässt sich – wie folgt – beantworten:
  - Die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe ist in der Tat schwierig. Um festzustellen, ob eine überwiegend fachliche Tätigkeit ausgeübt wird, reichen keine Momentaufnahmen, sondern es sind umfangreiche Befragungen und Prüfungen der Geschäftsunterlagen vorzunehmen.
  - Aufwendige Kontrollen sind allerdings keine Besonderheit bei der Kontrolle des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe. Auch beim Mindestlohn I oder beim gesetzlichen Mindestlohn können falsche Angaben zur Arbeitszeit oft nur durch umfangreichere Prüfungen festgestellt werden. Aus den offensichtlichen Kontrollproblemen wird hier auch nicht die Schlussfolgerung gezogen, diese Mindestlöhne abzuschaffen. Stattdessen hat der Bundestag eine Personalaufstockung bei der FKS beschlossen und es wird über Verbesserungen der Kontrollbedingungen nachgedacht.
  - Die Sozialpartner haben eine Mitwirkungspflicht bei den Kontrollen durch die FKS. Die Allgemeinverbindlichkeit der Mindestlohntarife dient ja nicht nur einem

öffentlichen Interesse, sondern auch der Durchsetzung von Verbandsinteressen. Um der FKS die Kontrollen zu erleichtern und öffentliche Ressourcen zu schonen, ist zu empfehlen, eine berufliche Ausbildung oder eine bestimmte Beschäftigungsdauer in der Branche als Kriterien für den Anspruch auf den Mindestlohn im Bundesrahmentarifvertrag des Bauhauptgewerbes zu verankern.

Aufgrund der abnehmenden Tarifbindung in der Branche, des in den letzten Jahren wieder gestiegenen Anteils der Entsendungen an allen Beschäftigten und der Verlängerung der Westbalkanregelung bis 2023, die zusätzliche Entsendungen und Zuwanderungen in das Baugewerbe ermöglicht, haben die 2002 vorgetragenen Argumente für die Notwendigkeit einen Mindestlohn II nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

## 1. Einleitung

Bauarbeit ist in Deutschland im Unterschied zu vielen anderen Ländern überwiegend qualifizierte Arbeit. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts übten 2019 rund 75% der gewerblichen Arbeitnehmer im Bauhauptgewerbe eine qualifizierte Tätigkeit als Facharbeiter, Vorarbeiter oder Werkpoliere aus (Destatis 2020a).

Die Sozialpartner des Bauhauptgewerbes haben schon seit langem die Verantwortung übernommen, durch eine Förderung der Berufsausbildung für einen ausreichenden Nachwuchs an Fachkräften zu sorgen und durch attraktive Arbeitsbedingungen den Verbleib der Fachkräfte in der Branche zu sichern. Im Unterschied zu anderen Branchen einigten sich die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) im Jahr 1976 auf eine Umlage zur gemeinsamen Finanzierung der betrieblichen und überbetrieblichen Berufsausbildung. Damals war die Ausbildungsquote in der Branche auf nur 1,9% gesunken, was den Fachkräftebestand der Branche gefährdete. Über die Umlage wird ein hoher Anteil der Ausbildungskosten auf alle Baubetriebe verteilt, die infolge der hohen Mobilität innerhalb der Branche auch gemeinsam von der Ausbildung profitieren (Streeck u.a. 1987). Durch weitere Leistungen der schon nach dem zweiten Weltkrieg gegründeten umlagefinanzierten und von den Sozialpartnern gemeinsam verwalteten Sozialkassen des Baugewerbes sollten die durch kurze Beschäftigungszeiten, wetterbedingten Arbeitsausfall und häufige Betriebswechsel ungünstigen Arbeitsbedingen verbessert werden, um die Abwanderung der Fachkräfte in andere Branchen zu verhindern. Zu den wichtigsten Leistungen, die im Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren für allgemeinverbindlich erklärt wurden, zählen die Auszahlung der Urlaubsvergütung, die Tarifrrente Bau (zuvor Rentenbeihilfe) und die Verwaltung von Jahresarbeitszeitkonten.

Weiterhin bestand immer Konsens in Deutschland mit seinem von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden paritätisch getragenen System der dualen Berufsausbildung, dass Facharbeit sich auch finanziell lohnen muss (Bosch 2018). Wie in anderen Kernbranchen der deutschen Wirtschaft soll auch im Bauhauptgewerbe ein differenziertes Lohngitter eine Berufsausbildung, langjährige Berufserfahrung in der Branche und einen an Weiterbildung gebundenen Aufstieg finanziell attraktiv werden lassen.

Das heimische Lohngefüge geriet Anfang der 1990er Jahre durch eine wachsende Anzahl von Entsendungen aus dem europäischen Ausland unter Druck. Das Bauhauptgewerbe war die wichtigste Zielbranche für entsandte Arbeitnehmer, die nach den Bedingungen ihres Heimatlandes entlohnt werden konnten. Es war daher folgerichtig auch die erste Branche, die bereits 1996 zur Sicherung des Tarifgefüges und zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen einen Branchenmindestlohn vereinbarte. Sie betraten damit Neuland, da es zuvor in Deutschland keine gesetzlichen Lohnuntergrenzen gab.

Da die meisten Beschäftigten im Bauhauptgewerbe qualifiziert waren und die Fachkräftelöhne deutlich über der dem Mindestlohn zugrunde liegenden untersten Lohngruppe lagen, war es nur folgerichtig, dass die Sozialpartner des Bauhauptgewerbes, wie auch in anderen Bereichen des Baugewerbes (z.B. Dachdecker, Maler und Lackierer), den Spielraum des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) nutzten, um einen zweiten höheren Mindestlohn für qualifizierte Tätigkeiten zu vereinbaren, der zum 1. September 2003 in Kraft trat. Es bestand damals Einigkeit, dass in einer Fachkräftebranche wie dem Bauhauptgewerbe ein einziger Mindestlohn nicht ausreiche, um gleiche Wettbewerbsbedingungen sicher zu stellen. Das könne nur gelingen, wenn alle Baubetriebe – sowohl die nicht tarifgebundenen heimischen Baubetriebe als auch die ausländischen Werkvertragsunternehmen für ihre nach Deutschland entsandten Arbeitskräfte – im harten Kostenwettbewerb verpflichtet würden, ihren Fachkräften den neuen höheren Mindestlohn II zu zahlen. In einigen Nachbarländern (Niederlande, Belgien, Frankreich) einigten sich die Sozialpartner im Bauhauptgewerbe sogar darauf, das gesamte Lohngitter nach ihren nationalen Arbeitnehmerentsendegesetzen für allgemeinverbindlich zu erklären (Bosch/Weinkopf/Worthmann 2011).

Auf Druck der beiden Arbeitgeberverbände des Bauhauptgewerbes wurde in Ostdeutschland 2009 der Mindestlohn II jedoch wieder abgeschafft. Der HDB und der ZDB begründeten diesen Paradigmenwechsel in der Tarifpolitik mit der Aussage, dass der Mindestlohn II in der Praxis keine Wirkung entfaltet habe.

Heute ist auch der Mindestlohn II in Westdeutschland strittig geworden. Die beiden Arbeitgeberverbände des Bauhauptgewerbes argumentieren, dass der Mindestlohn II vom Zoll nicht wirksam kontrolliert werden könne (siehe z.B. HDB/ZDB 2020). Anspruch auf den Mindestlohn II hätten nur Beschäftigte, die überwiegend und nicht nur gelegentlich fachlich qualifizierte Tätigkeiten ausübten. Die richtige Einstufung ließe sich damit nicht durch eine

einmalige Kontrolle der aktuellen Tätigkeit, sondern nur durch aufwendige Befragungen zu den überwiegenden Tätigkeiten in der Vergangenheit feststellen. Hinter diesem Argument steht auch die Annahme, dass der Mindestlohn II infolge seiner schwierigen Kontrollierbarkeit keine oder nur eine geringe Auswirkung auf die tatsächliche Lohngestaltung in den Unternehmen habe. Allerdings hat die bisherige Mindestlohnforschung gezeigt, dass es auch beim Mindestlohn I im Bauhauptgewerbe wie auch beim gesetzlichen Mindestlohn erhebliche Kontrollprobleme gibt, ohne dass deshalb deren Abschaffung gefordert wird. Würde der Mindestlohn II allerdings überhaupt keine praktische Wirksamkeit entfalten und könne dies auch nicht geändert werden, dann wäre an seiner Sinnhaftigkeit tatsächlich zu zweifeln.

Um die künftigen Tarifverhandlungen auf eine sachliche Basis zu stellen, hat mich der Vorstand der IG BAU gebeten, ein Gutachten zum Mindestlohn II im Bauhauptgewerbe zu verfassen. In diesem Gutachten sollen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Hat der Mindestlohn II erkennbare Auswirkungen auf die Lohnverteilung und leistet er damit einen wirksamen Beitrag zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Bauhauptgewerbe?
2. Welche besonderen Kontrollprobleme bestehen beim Mindestlohn II und wie können sie verringert werden?

Zur Beantwortung dieser beiden Fragen wurde auf vorhandene Untersuchungen der Lohnentwicklung im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe sowie auf Daten der SOKA-Bau und des statistischen Bundesamts zurückgegriffen. Weiterhin wurden Tarifverträge sowie Anträge auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Mindestlohntarifverträgen mit einem Mindestlohn für qualifizierte Beschäftigte ausgewertet. Zudem wurden einige Expertengespräche geführt.

Das Gutachten gliedert sich wie folgt: Zunächst werden der Hintergrund der Einführung des Mindestlohns für Qualifizierte ins Tarifgefüge des Bauhauptgewerbes sowie die Entwicklung dieser Mindestlöhne dargestellt (Abschnitt 2). Es folgt eine Untersuchung der Einführung besonderer Mindestlöhne für Qualifizierte in anderen Branchen. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die Mindestlöhne II im Baunebengewerbe gelegt (Abschnitt 3). Es folgt eine Auswertung der umfangreichen Evaluationsberichte aus dem Jahre 2011 zu den Wirkungen der Branchenmindestlöhne im Bauhauptgewerbe und bei den Malern- und

Lackierern. Diese im Auftrage der Bundesregierung erstellten Berichte sind die einzigen empirischen Untersuchungen der Wirkungen von Mindestlöhnen II in Deutschland. Zur Auswirkung der Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland bis zum aktuellen Rand werden Daten der SOKA Bau ausgewertet. Ein Blick auf die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns hilft zudem bei der Einordnung der Kontrollprobleme von Mindestlöhnen insgesamt (Abschnitt 4). Abschließend werden die Kontrollen und die Kontrollprobleme des Mindestlohns II thematisiert und Vorschläge zur Verringerung dieser Kontrollprobleme formuliert (Abschnitt 5).

## 2. Mindestlöhne im Tarifgefüge des Bauhauptgewerbes

### 2.1 Facharbeit und Facharbeiterlöhne

Bauarbeit ist in Deutschland überwiegend qualifizierte Arbeit. Der Fachkräfteanteil ist seit den 1950er Jahren kontinuierlich gestiegen. Tabelle 1 zeigt, dass gegenüber den 1950er Jahren der Anteil der Fachwerker und Werker ohne eine Berufsausbildung auf nur 17% aller Beschäftigten bzw. auf 24% aller gewerblichen Beschäftigten (ohne Auszubildende) gesunken ist. Die international vergleichende Forschung zeigt am Beispiel der Maurerausbildung in sechs EU-Ländern, dass die überwiegend dreijährige Berufsausbildung in Deutschland ebenso wie die Dänemark die Fachkräfte zum autonomen und selbständigen Handeln befähigen, während die Kurzausbildungen in anderen Ländern nur zu einem begrenzten Spektrum von Tätigkeiten, die unter Aufsicht absolviert werden müssen, befähigen (Clarke/Winch/Brockmann 2013).

**Tabelle 1: Arbeitskräftestruktur im Bauhauptgewerbe der Bundesrepublik 1952 – 1998 (in v.H.)**

	1952	1964	1973	1998 W	1998 D	2002 D	2010 D	2019 D
<i>Tätige Inhaber</i>	7	5	5	5	5	7	7	6
<i>Angestellte<sup>1</sup></i>	6	10	13	22	20	22	20	21
- <i>Kaufmännisch</i>		4	6	11	10	11	-	-
- <i>Technisch</i>		3	4	8	7	8	-	-
- <i>Poliere</i>	2	3	3	3	3	3	-	-
<i>Werkpoliere, Vorarbeiter</i>	4	4	6	7	7	6	9	10
<i>Facharbeiter</i>	37	44	49	43	44	44	43	43
<i>Fachwerker, Werker</i>	37	34	25	17	17	17	16	17
<i>Gew. Auszubildende</i>	9	3	2	6	7	5	5	4
<i>Alle in 1000</i>	<b>1.063</b>	<b>1.716</b>	<b>1.588</b>	<b>817</b>	<b>1.177</b>	<b>896</b>	<b>727</b>	<b>876</b>

<sup>1</sup> Die Aufteilung in kaufmännische und technische Angestellte sowie Poliere wird ab 2007 nicht mehr ausgewiesen.

Quelle: Syben 1999: 107; Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 5.1, verschiedene Jahrgänge

Die für die Entlohnung maßgeblichen Lohngruppen für die gewerblichen Beschäftigten werden im Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (BRTV) definiert. Es werden sechs Lohngruppen unterschieden, die von einfachen Bau- und Montagearbeiten ohne besondere Qualifikationsanforderungen (Lohngruppe 1) bis hin zu Führungstätigkeiten als Werkpolier bzw. Baumaschinen-Fachmeister (Lohngruppe 6) reichen. Dabei wird der Tariflohn in der Lohngruppe 4 (Spezialfacharbeiter/Baumaschinenführer) als Ecklohn bezeichnet, der die Grundlage bei Tarifverhandlungen bildet. Auf seiner Basis werden mit prozentualen Auf- und Abschlägen die Tariflöhne der anderen Lohngruppen errechnet. Der BRTV ist allgemeinverbindlich und setzt damit das Entgeltgefüge in der gesamten Branche.

In Entgelttarifverträgen wird die jeweilige Höhe der Löhne, Gehälter und Ausbildungsvergütungen für die gewerblichen Beschäftigten festgelegt. Diese sind allerdings nicht für allgemeinverbindlich erklärt worden und gelten deshalb nur für Mitgliedsbetriebe der beiden Arbeitgeberverbände.



**Tabelle 2: Höhe der tariflichen Stundenlöhne im Bauhauptgewerbe nach Lohngruppen, Stand 1. Juni 2019 (Gesamtтарifstundenlohn inklusive Bauzuschläge), in €\***

Lohngruppe	Bezeichnung	West	Berlin	Ost
Lohngruppe 1 / Mindestlohn 1	Werker, Maschinenwerker	<b>12,20</b>	<b>12,20</b>	<b>12,20</b>
Lohngruppe 2	Fachwerker	<b>15,20</b>	<b>15,05</b>	13,77
Lohngruppe 2a	bis 2002 Berufsgruppe V für Baufachwerker	18,39	18,20	17,41
Lohngruppe 2b	Beschäftigte der Lohngruppe 2 nach dreimonatiger Beschäftigung	16,54	16,36	-
Lohngruppe 3	Facharbeiter, Baugeräteführer, Berufskraftfahrer	18,88	18,69	17,90
Lohngruppe 4	Spezialfacharbeiter <b>(Ecklohn)</b>	20,63	20,37	19,50
	Fliesen-, Platten- und Mosaikleger	21,29	21,08	20,14
	Baumaschinenführer	20,95	20,78	19,83
Lohngruppe 5	Vorarbeiter	21,65	21,47	20,51
Lohngruppe 6	Werkpolier, Baumaschinen- Fachmeister	23,70	23,41	22,41

\* Die Mindestlöhne sind fett gedruckt

Quelle: Hauptverband der deutschen Bauindustrie 2018: 59ff.

Durch die hohe Tarifbindung in der Branche hatten die Tariflöhne bis zur Wiedervereinigung eine hohe normative Geltungskraft. Das änderte sich, als die Baubranche bevorzugtes Ziel von Entsendungen aus anderen Ländern mit deutlich geringeren Löhnen wurde. Die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU erlaubt Entsendeunternehmen, die gesetzlichen und tariflichen Regelungen des Einsatzortes größtenteils zu unterbieten und zu den

Arbeitsbedingungen des Heimatlandes in Deutschland tätig zu werden. Diese Entwicklung führte zu einem ruinösen Preiswettbewerb und stellte zudem für zentrale Arbeits- und Sozialbestimmungen das Territorialprinzip in Frage, nach dem alle Personen auf dem Gebiet eines Staates den dort geltenden Normen unterliegen. Von den Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft und im politischen Raum wurde dieses Regulierungsdefizit beklagt und eine Regulierung der Entsendungen gefordert (Bosch/Zühlke-Robinet 2000).

## 2.2 Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe

Im März 1996 trat das AEntG in Kraft, dessen Ziel in § 1 wie folgt definiert wird: „Ziele des Gesetzes sind die Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen durch die Erstreckung der Rechtsnormen von Branchentarifverträgen. Dadurch sollen zugleich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten und die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie gewahrt werden.“ Mit dem AEntG haben die Sozialpartner die Chance, einen Tarifvertrag über Mindestarbeitsbedingungen für allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Ein so für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag gilt für alle Beschäftigte im räumlichen Geltungsbereich, also auch für entsandte Arbeitnehmer/innen.

Das AEntG ermöglicht nicht nur die Vereinbarung einer unteren Lohngrenze, sondern es können auch andere Rechtsnormen der Branchentarifverträge insgesamt, wozu auch das erweiterte Tarifgitter zählt, durch eine Erstreckung stabilisiert werden. Dies war damals jedoch auf jene Branchen beschränkt, die im AEntG ausdrücklich genannt wurden: das Bauhaupt- und Baunebengewerbe einschließlich Montageleistungen auf Baustellen (relevant für das Elektrohandwerk) und die Seeschifffahrtsassistenten (Hafenschlepper). Mittlerweile ist das AEntG für alle Branchen geöffnet worden.

Schon seit 1996 werden im Bauhauptgewerbe Mindestlöhne vereinbart. Der erste Mindestlohn-Tarifvertrag wurde allerdings erst zum 1. Januar 1997 für allgemeinverbindlich erklärt, weil die Arbeitgebervertreter der Bundesvereinigung der Arbeitgeber (BDA) im Tarifausschuss die AVE zunächst ablehnten und erst nach Intervention des Bundesarbeitsministeriums zustimmten (Worthmann 2003).

Tabelle 3 zeigt, dass zunächst nur ein nach Ost- und Westdeutschland differenzierter Mindestlohn eingeführt wurde. Die ursprüngliche Beschränkung auf eine Lohnuntergrenze verwundert nicht. Bis 1996 sah das deutsche System der autonomen Lohnverhandlungen keine direkten staatlichen Interventionen in die Lohnsetzung vor und die politischen Widerstände innerhalb der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) gegen die Einführung eines Mindestlohns waren sehr groß. Besonders kritisch wird seitens der BDA bis heute die Beantragung höherer Mindestlöhne für qualifizierte Beschäftigte beurteilt.

Erst als Erfahrungen mit dem Mindestlohn gesammelt worden waren und zudem durch ein erleichtertes Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) für Branchenmindestlöhne nicht mehr die Zustimmung des Tarifausschusses eingeholt werden musste<sup>1</sup>, konnte ein höherer Mindestlohn II für qualifizierte Beschäftigte in West- und Ostdeutschland vereinbart werden, der 2003 rechtsverbindlich wurde. Die Einführung des Mindestlohns II in Berlin folgte im Jahre 2008.

Um die Intentionen der Sozialpartner, einen Mindestlohn II einzuführen, genauer nachvollziehen zu können, ist ein Blick in den gemeinsamen Antrag auf AVE an das Bundesministerium für Arbeit aus dem Jahre 2002 hilfreich. Die wichtigsten Argumente für die Einführung eines Mindestlohns II, die von den drei Sozialpartnern des Bauhauptgewerbes 2002 gemeinsam in ihrem Antrag auf AVE der Mindestlöhne einschließlich des neuen Mindestlohns II angeführt wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen (ZDB 2002).<sup>2</sup>

- Nicht tarifgebundene Betriebe können sich erhebliche Lohnvorteile verschaffen, wenn sie sich nicht mehr an die Lohntarifverträge halten müssen und so letztlich die tarifliche Normsetzung im Baubereich erschüttern.
- Die Verhinderung der Verdrängung organisierter Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt und die Erhaltung des Tarifgefüges für das Baugewerbe liegen im öffentlichen Interesse.
- Aufgrund der geringen Tarifbindung ist diese Gefahr besonders stark in den neuen Bundesländern ausgeprägt. Dort läge der tatsächlich gezahlte Durchschnittslohn mit

---

<sup>1</sup> Seit 1999 kann nach den §§ 7 und 7a AEntG ein Mindestlohnvertrag von BMAS auf Antrag der Vertragsparteien für allgemeinverbindlich erklärt werden.

<sup>2</sup> Die Anträge auf AVE der Mindestlohnverträge im Bauhauptgewerbe sowie auch in den Baunebengewerben werden abwechselnd von den beteiligten Verbänden gestellt. Der antragstellende Verband stellt den Antrag jeweils in seinem Namen und in Vollmacht der anderen Tarifparteien.

10,12 € deutlich unter dem Tariflohn des Spezialfacharbeiters in Lohngruppe III mit 12,47 €.

- Die ostdeutsche Entwicklung könne auch in Westdeutschland eintreten, wenn einer solchen Entwicklung nicht mit einer allgemeinverbindlichen Mindestlohnregelung zumindest Grenzen gesetzt werden.
- Die hohe Zahl von Entsendungen in das Bauhauptgewerbe sowie der hohe Anteil illegaler Beschäftigung verschärfe die Gefahr einer solchen Entwicklung.
- Aus diesen Gründen „haben es die Tarifvertragsparteien für notwendig gehalten, einen zweiten Mindestlohn (Mindestlohn der Lohngruppe 2) auf dem Facharbeiterniveau einzuführen. Der bisherige Mindestlohn zeigt die gewollte stabilisierende Wirkung nur beschränkt. Deshalb wird zukünftig hinsichtlich des Mindestlohns zwischen zwei Qualifikationsstufen unterschieden“ (ZDB 2002: 8).
- Angesichts der Erwartung, dass die Vertreter der BDA im Tarifausschuss der AVE des Mindestlohntarifvertrags nicht zustimmen werden, wird beantragt den Verfahrensweg über § 1 Abs. 3a des AEntG zu gehen.

In den Medien wurde von Arbeitgeberseite zusätzlich der neue Mindestlohn II als notwendige Vorbereitung auf die damals bevorstehende EU-Osterweiterung bezeichnet.<sup>3</sup>

Auffällig an den Begründungen sind die Aussagen, dass ein einziger Mindestlohn in einer Fachkräftebranche wie dem Bauhauptgewerbe nicht ausreicht, dass der zweite Mindestlohn besonders wichtig in Ostdeutschland mit seiner geringen Tarifbindung sei und dass schließlich der Mindestlohn II auch eine zu erwartende Erosion des westdeutschen Tarifgefüges verhindern solle.

Der Hinweis auf die hohe Zahl der Entsendungen in das Bauhauptgewerbe hat heute wieder an Bedeutung gewonnen. Infolge der lang anhaltenden Baukrise, in der sich die Zahl der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe fast halbiert hat, ist in den letzten Jahren die

---

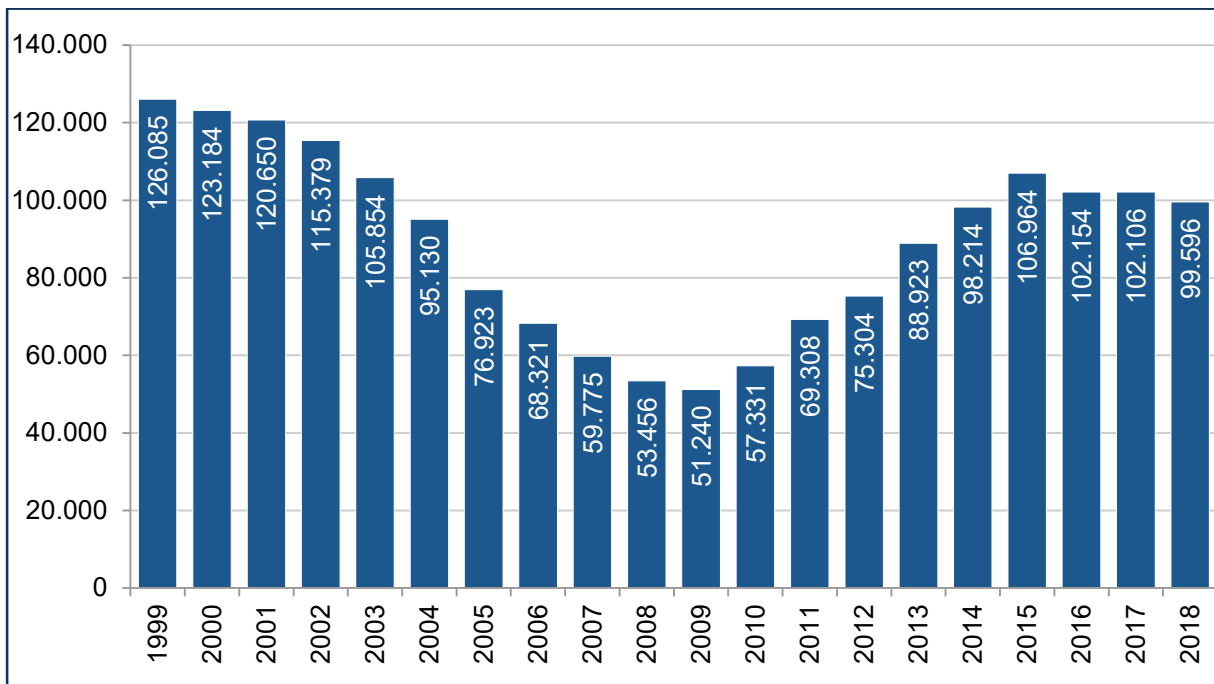
<sup>3</sup> "Die deutsche Bauwirtschaft braucht den zweiten Mindestlohn, um sich auf die bevorstehende EU-Osterweiterung vorzubereiten." Mit diesen Worten kommentierte am 1. September in Berlin der Vizepräsident des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Prof. Dipl.-Kfm. Thomas Bauer, die zum 1. September 2003 anstehende Einführung eines 2. Mindestlohns auf deutschen Baustellen. Mindestlöhne seien ein geeignetes - und auch in Europa anerkanntes - Instrument, um in einer Branche, in der die Lohnkosten der zentrale Wettbewerbsfaktor sind, für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Bei Stundenlöhnen von etwa 5 Euro für einen portugiesischen Bauarbeiter oder 2,50 Euro für seinen polnischen Kollegen könne kein deutsches Unternehmen mehr mithalten (<https://www.baulinks.de/webplugin/2003/0964.php4>).

Beschäftigung wieder gewachsen. Während die Gesamtbeschäftigung seit 2009 nur um knapp 8% gewachsen ist, hat sich die Zahl der entsandten Beschäftigten bis 2018 nahezu verdoppelt (Schaubild 1). Insgesamt ist Deutschland branchenübergreifend das EU-Mitgliedsland, in das mit Abstand die meisten Entsendungen erfolgen. 2016 waren es knapp 440.000, gefolgt von Frankreich (203.000), Belgien (178.00) und Österreich (120.000) (European Commission 2017). Auffällig ist dabei, dass etwa 80% der entsandten Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa stammen, was deutlich höher liegt als in anderen westeuropäischen Ländern. Zudem scheinen immer mehr deutsche Unternehmen Arbeitskräfteengpässe durch Anwerbung von Fachkräften aus dem europäischen Ausland zu schließen. Darauf deutet der seit 2010 anhaltend starke Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ausländischem Pass hin. Deren Anteil an den Belegschaften im Bauhauptgewerbe hat sich von knapp 8% (2010) auf über 16% (2018) verdoppelt (Bundesagentur für Arbeit 2019). In den Jahren zuvor war der Anteil der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hingegen stark zurückgegangen, da sie durch entsandte Kräfte substituiert wurden. Mit der sogenannten soeben bis 2023 verlängerten Westbalkanregelung<sup>4</sup>, die die Zuwanderung von jährlich 25 000 Arbeitskräfte aus den Nicht-EU-Ländern des Westbalkans ermöglicht, wird diese Entwicklung anhalten. Das IAB hat ermittelt, dass rund die Hälfte dieser Zuwanderung in das Baugewerbe erfolgt und rund die Hälfte dieser Beschäftigten qualifiziert ist (IAB 2016).

---

<sup>4</sup> [https://www.focus.de/finanzen/recht/arbeitskraeftemangel-vorgebeugt-westbalkanregelung-verlaengert-zuwanderung-auf-25-000-menschen-jaehrlich-begrenzt\\_id\\_12362858.html](https://www.focus.de/finanzen/recht/arbeitskraeftemangel-vorgebeugt-westbalkanregelung-verlaengert-zuwanderung-auf-25-000-menschen-jaehrlich-begrenzt_id_12362858.html) (Zugriff 16.9. 2020)

Schaubild 1: Nach Deutschland entsandte Beschäftigte im Bauhauptgewerbe, 1999-2018



Quelle: SOKA-BAU 2019.

Für die Zahlung der Mindestlöhne im Bauhauptgewerbe gilt das Arbeitsortprinzip, wobei auswärtig Beschäftigte mindestens Anspruch auf den Mindestlohn ihres Einstellungsortes haben. Ist der Mindestlohn an der auswärtigen Arbeitsstelle höher als beim Einstellungsort, haben Beschäftigte für die Zeit an der auswärtigen Arbeitsstelle Anspruch auf den höheren Mindestlohn. So erhalten Beschäftigte von Arbeitgebern mit Sitz in Ostdeutschland den dortigen Mindestlohn I, wenn sich auch der Einsatzort in Ostdeutschland befindet. Werden sie auf Baustellen in Westdeutschland eingesetzt, haben sie demgegenüber Anspruch auf den westdeutschen Mindestlohn. Dies gilt für beide Mindestlohnstufen, d.h. bei einfachen Tätigkeiten erhalten alle Werker den Mindestlohn I West und bei anspruchsvolleren Tätigkeiten den Mindestlohn II West, sofern sie auf westdeutschen Baustellen eingesetzt werden.

Tabelle 3 lässt im Vergleich zu Westdeutschland eine geringere Differenzierung der beiden Mindestlöhne in Ostdeutschland erkennen. 2008 beispielsweise lag der ostdeutsche Mindestlohn II nur um rund 11% über dem Mindestlohn I gegenüber einem Abstand von rund 20% in Westdeutschland. Während die unteren Mindestlöhne in West- und Ostdeutschland bis 2017 schrittweise angeglichen und auch die Lohnunterschiede in den höheren

Lohngruppen verringert wurden, ist der Ost-West-Abstand in der für den Mindestlohn II relevanten Lohngruppe 2 mit 9,3% noch immer prozentual rund doppelt so hoch wie in den höheren Lohngruppen (Tabelle 3).

**Tabelle 3: Übersicht der Mindestlöhne in den Jahren 1997 – 2020**

Mindestlöhne	Ost		West		Berlin	
	LG 1	LG 2	LG 1	LG 2	LG 1	LG 2
01.01.1997–31.08.1997	15,64 DM		17,00 DM			
01.09.1997–31.08.1999	15,14 DM		16,00 DM			
01.09.1999–31.08.2000	16,28 DM (8,32 €)		18,50 DM (9,46 €)			
01.09.2000–31.08.2001	16,60 DM (8,49 €)		18,87 DM (9,65 €)			
01.09.2001–31.08.2002	16,87 DM (8,63 €)		19,17 DM (9,80 €)			
01.09.2002–31.08.2003	8,75 €		10,12 €			
01.09.2003–31.10.2003	8,95 €	10,01 €	10,36 €	12,47 €		
01.11.2003–31.08.2004	8,95 €	9,65 €	10,36 €	12,47 €		
01.09.2004–31.08.2005	8,95 €	10,01 €	10,36 €	12,47 €		
01.09.2005–31.08.2006	8,80 €	9,80 €	10,20 €	12,30 €		
01.09.2006–31.08.2007	8,90 €	9,80 €	10,30 €	12,40 €		
01.09.2007–31.08.2008	9,00 €	9,80 €	10,40 €	12,50 €		
01.09.2008–31.08.2009	9,00 €	9,80 €	10,70 €	12,85 €	10,70 €	12,70 €
01.09.2009–31.08.2010	9,25 €		10,80 €	12,90 €	10,80 €	12,75 €
01.09.2010–30.06.2011	9,50 €		10,90 €	12,95 €	10,90 €	12,75 €
01.07.2011–30.12.2011	9,75 €		11,00 €	13,00 €	11,00 €	12,85 €
01.01.2012–31.12.2012	10,00 €		11,05 €	13,40 €	11,05 €	13,25 €
01.01.2013–31.12.2013	10,25 €		11,05 €	13,70 €	11,05 €	13,55 €
01.01.2014–31.12.2014	10,50 €		11,10 €	13,95 €	11,10 €	13,80 €
01.01.2015–31.12.2015	10,75 €		11,15 €	14,20 €	11,15 €	14,05 €
01.01.2016–31.12.2016	11,05 €		11,25 €	14,45 €	11,25 €	14,30 €
01.01.2017–31.12.2017	11,30 €		11,30 €	14,70 €	11,30 €	14,55 €
01.01.2018–28.02.2019	11,75 €		11,75 €	14,95 €	11,75 €	14,80 €
01.03.2019–31.12.2019	12,20 €		12,20 €	15,20 €	12,20 €	15,05 €
01.04.2020–31.12.2020	12,55 €		12,55 €	15,40 €	12,55 €	15,25 €

Quelle: IG BAU 2019, SOKA Bau 2020

2009 wurde der Mindestlohn II in Ostdeutschland auf Druck der beiden Arbeitgeberverbände wieder abgeschafft. Die Abschaffung wurde mit dem Argument begründet, dass der Mindestlohn II in Ostdeutschland keine Wirkung entfaltet habe und außerdem vom Zoll nicht wirkungsvoll kontrolliert werden könnte. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass ein

Anspruch auf den Mindestlohn II nur bei Ausübung der entsprechenden qualifizierten Tätigkeiten entstehe. Da die Tätigkeiten auf den Baustellen jedoch ständig wechselten, könne man nur durch aufwendige Befragungen der Beschäftigten den Nachweis einer Nichteinhaltung des Mindestlohns II erbringen.

### 2.3 Die Mindestlöhne im Tarifgefüge des Bauhauptgewerbes

Da die jeweiligen Mindestlöhne den beiden unteren Lohngruppen des Eingruppierungssystems aus dem Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (BRTV) entsprechen, ist für das Verständnis der tatsächlichen Bedeutung der Mindestlöhne auch ihr Verhältnis zu anderen Tarifgruppen von Bedeutung. Der Mindestlohn II entspricht der untersten Lohngruppe für qualifizierte Beschäftigte (Lohngruppe 2) und liegt damit am unteren Ende der Vergütung für qualifizierte Kräfte. Die Entlohnung in der Ecklohngruppe 4 für erfahrene Facharbeiter lag 2019 in Westdeutschland um 5,43 € pro Arbeitsstunde bzw. 35,57% über dem Mindestlohn II. Dies bedeutet, dass nicht tarifgebundene Betriebe deutliche Lohnvorteile im Wettbewerb haben, wenn sie erfahrene Fachkräfte nur mit dem Mindestlohn II entgelten. In Ostdeutschland läge – sofern es heute noch den Mindestlohn II gäbe – dieser Wettbewerbsvorteil 2019 sogar bei einer Größenordnung von 4,73 € bzw. 42,7% pro Arbeitsstunde. In Westdeutschland hat sich der Abstand zwischen dem Mindestlohn II und dem Facharbeiterecklohn seit 2007 von 20,08 % auf 35,72 % erheblich erweitert (Tabelle 4). Die tarifliche Lohnstruktur wurde wohl nicht zuletzt wegen des Fachkräftemangels und der Gefahr der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte ausgedehnt. Eine solche tarifliche Lohndifferenzierung oberhalb des Mindestlohns II lässt die Wettbewerbsvorteile nicht tarifgebundener Betriebe ansteigen. Eine Lohndifferenzierung oberhalb und nicht unter Einschluss des Mindestlohns II kann den Lohnkostenwettbewerb in der Branche erhöhen - zumindest, wenn der Arbeitsmarkt das hergibt und eine ausreichende Anzahl von Fachkräften aus dem In- und Ausland zur Verfügung stehen.



**Tabelle 4: Verhältnis Mindestlöhne und Tariflöhne**

Jahr	West						Ost					
	ML I	LG 2a/b	Abstand in %	ML II	LG 4	Abstand in %	ML I	LG 2a	Abstand in %	ML II	LG 4	Abstand in %
2007	10,40 €	13,39 €	28,75%	12,50 €	15,01 €	20,08%	9,00 €	11,93 €	32,56%	9,80 €	13,58 €	38,57%
2008	10,70 €	13,80 €	28,97%	12,85 €	15,48 €	20,47%	9,00 €	12,31 €	36,78%	9,80 €	13,80 €	40,82%
2009	10,80 €	14,12 €	30,74%	12,90 €	15,84 €	22,79%	9,25 €	12,63 €	36,54%		14,52 €	
2010	10,90 €	14,45 €	32,57%	12,95 €	16,20 €	25,10%	9,50 €	12,96 €	36,42%		14,52 €	
2011	11,00 €	14,88 €	35,27%	13,00 €	16,68 €	28,31%	9,75 €	13,40 €	37,44%		15,01 €	
2012	11,05 €	15,23 €	37,83%	13,40 €	17,07 €	27,39%	10,00 €	13,79 €	37,90%		15,45 €	
2013	11,05 €	15,72 €	42,26%	13,70 €	17,62 €	28,61%	10,25 €	14,35 €	40,00%		16,07 €	
2014	11,10 €	<b>14,57 €</b>	31,26%	13,95 €	18,17 €	30,25%	10,50 €	14,89 €	41,81%		16,67 €	
2015	11,15 €	<b>14,95 €</b>	34,08%	14,20 €	18,64 €	31,27%	10,75 €	15,38 €	43,07%		17,22 €	
2016	11,25 €	<b>15,31 €</b>	36,09%	14,45 €	19,09 €	32,11%	11,05 €	15,82 €	43,17%		17,73 €	
2017	11,30 €	<b>15,65 €</b>	38,50%	14,70 €	19,51 €	32,72%	11,30 €	16,20 €	43,36%		18,15 €	
2018	11,75 €	<b>16,54 €</b>	40,77%	14,95 €	20,63 €	37,99%	11,75 €	17,27 €	46,98%		19,35 €	
2019	12,20 €	<b>16,54 €</b>	35,57%	15,20 €	20,63 €	35,72%	12,20 €	17,41 €	42,70%		19,50 €	

Quelle: IG BAU

### 3. Mindestlöhne in anderen Branchen

### 3.1 Branchenmindestlöhne 2020 – Ein Überblick

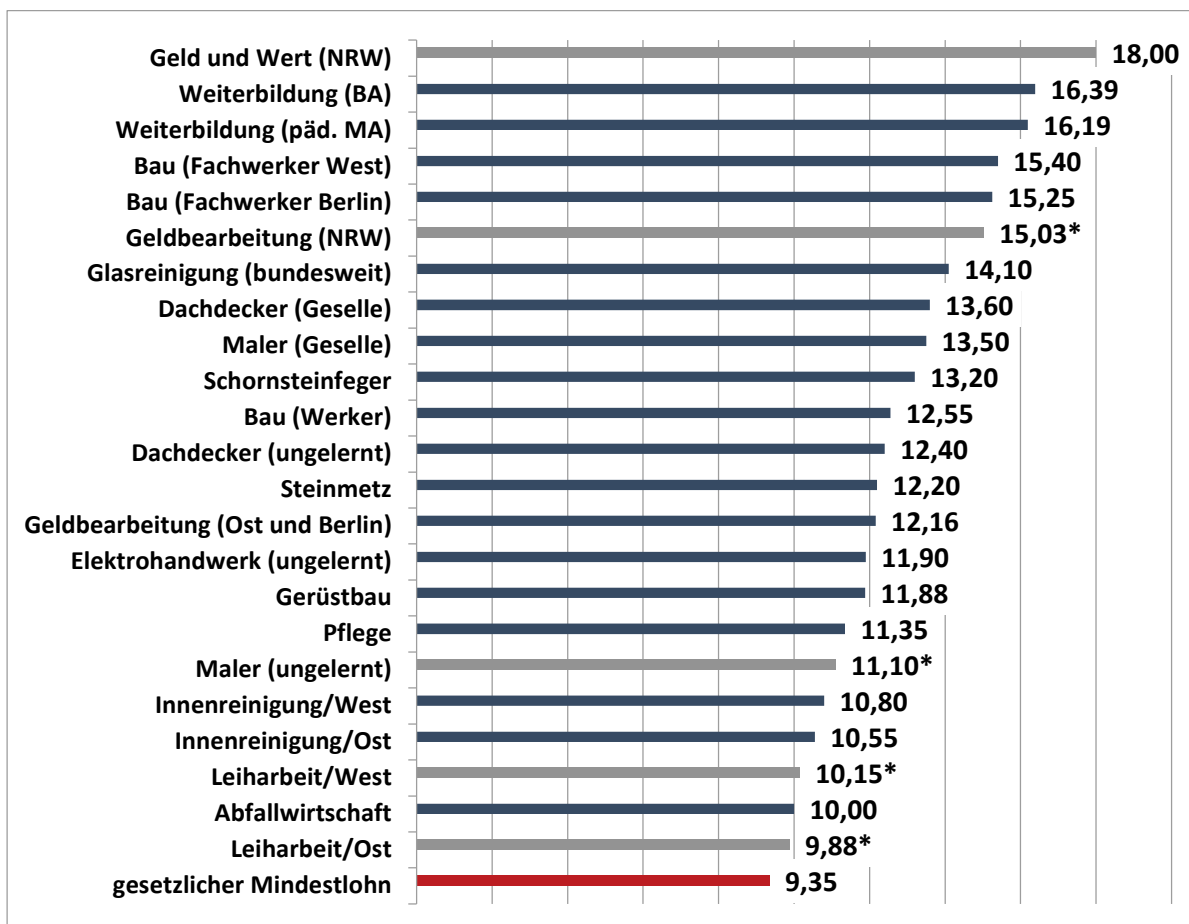
Der Geltungsbereich des AEntG war – wie bereits erwähnt – zunächst auf wenige Branchen beschränkt. Auf dieser Basis wurden im Jahr 1997 Mindestlohnregelungen im Bauhauptgewerbe, Elektrohandwerk und Dachdeckerhandwerk eingeführt. In den folgenden Jahren wurde das AEntG zunehmend als „Reformwerkstatt“ (Däubler 2012: 508f) für die weitere Entwicklung gesetzlicher Mindestarbeitsbedingungen auch in anderen Branchen genutzt. In folgenden Jahren wurden weitere Branchen auf ihren Antrag hin in das Gesetz aufgenommen und zwar 2003 das Maler- und Lackiererhandwerk, 2007 die Gebäudereinigung und die Briefdienste und 2009 folgten weitere sechs Branchen. Mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz wurde 2015 das AEntG schließlich für alle Branchen geöffnet. Das ursprünglich eher auf Mindestbedingungen für entsandte Arbeitskräfte aus dem Ausland orientierte AEntG ist demnach über die Jahre zu einem wichtigen Instrument zur Regulierung des innerdeutschen Lohnwettbewerbs geworden.

Im Mai 2020 galten in insgesamt zwölf Branchen branchenspezifische Mindestlöhne (Schaubild 2). Das ist nicht weniger als vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, so dass von einer Verdrängung solcher Regelungen in Folge des gesetzlichen Mindestlohns nicht die Rede sein kann. Man kann die Branchenmindestlöhne als ein schwächeres „Teil-Substitut“ für die AVE von Entgelttarifen bezeichnen. Dieser leichtere Weg wird gewählt, da für Anträge auf die AVE von Entgelttarifverträgen in den meisten Arbeitgeberverbänden der Branchen die Mehrheiten fehlen oder weil die Zustimmung der BDA zur AVE im Tarifausschuss nicht garantiert ist. Branchen, die die Lohnunterbietung mit all ihren negativen Konsequenzen wie Abwanderung von Fachkräften, Krise der Berufsausbildung sowie Rekrutierungs- und Motivationsproblemen eingrenzen wollen, nutzen daher Branchenmindestlöhne als Ausweg.

In den letzten Jahren sind zunehmend auch höhere Mindestlohn für Fachkräfte vereinbart worden. Die Maler und Lackierer gehörten zu den ersten, die 2003 – zeitgleich zum Bauhauptgewerbe – einen Mindestlohn II einführten. In der Gebäudereinigung wurde 2007 die Lohngruppe 6 für die qualifizierte Außenreinigung als zweiter Mindestlohn ausgehandelt. Seit 2020 gilt auch bei den Dachdeckern ein höherer Mindestlohn für Gesellen. Mindestlöhne für qualifizierte Beschäftigte gelten weiterhin im Schornsteinfegergewerbe, beim Geldtransport und in der Weiterbildungsbranche, die den ersten Mindestlohn auf Bachelor-Niveau vereinbart hat. Ab 2021 werden in der Pflege höhere Mindestlöhne für

Pflegeassistentenkräfte/Pflegehilfskräfte (Entgeltgruppe 2) und für Pflegefachkräfte (Entgeltgruppe 3) eingeführt, womit dann in der Pflege sogar drei Mindestlöhne für unterschiedlich qualifizierte Beschäftigte gelten werden.

**Schaubild 2: Branchenmindestlöhne in Deutschland (Stand Mai 2020)**



Quelle: BMAS und eigene Recherchen

### 3.2 Die Branchenmindestlöhne bei den Maler- und Lackierern und den Dachdeckern

Ein näherer Blick auf die Mindestlöhne II in den Baunebengewerben der Maler- und Lackierer sowie der Dachdecker ist für die Fragestellung dieses Gutachtens aus zwei Gründen hilfreich. Erstens wurden in diesen Branchen höhere Mindestlöhne für qualifizierte Beschäftigte mit Gründen, die auch für das Bauhauptgewerbe gelten, eingeführt bzw. wiedereingeführt, während der Mindestlohn II im ostdeutschen Bauhauptgewerbe abgeschafft und aktuell im westdeutschen kontrovers diskutiert wird. Zweitens sind in diesen beiden Gewerben die

Lohngruppen, die dem Mindestlohn II zugrunde liegen, klarer als im Bauhauptgewerbe definiert, was Kontrollen erleichtert.

Der Mindestlohn II bei der Malern- und Lackierern wurde – wie im Bauhauptgewerbe – 2009 abgeschafft, allerdings dann im Unterschied zum Bauhauptgewerbe bereits 2011 wieder neu vereinbart. Im Vorfeld der Verhandlungen erhielten die Tarifpartner die Information, dass die schwarz-gelbe Koalition den Antrag auf AVE nicht genehmigen würde. Das gelang erst mit der großen Koalition 2014. Ausschlaggebend für den Antrag auf die Wiedereinführung eines Mindestlohns II in Ostdeutschland ist der außerordentlich hohe Fachkräfteanteil in dieser Branche. Ohne einen Mindestlohn II auch in Ostdeutschland befürchteten die Sozialpartner eine Gefährdung des gesamten Tarifgefüges einschließlich der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge für gemeinsame Einrichtungen, da sich Unternehmen der Verpflichtung der Zahlung des höheren Tariflohns für Qualifizierte nur durch den Austritt aus den Arbeitgeberverbänden entziehen können.

Im gemeinsamen Antrag der Sozialpartner des Gewerbes auf AVE vom 28. März 2014<sup>5</sup> heißt es dazu: „Die inländischen Arbeitnehmer gehören zu 90,6% (Ost) bzw. 92% (West) der Lohngruppe für Facharbeiter/Gesellen an. Anstelle dieser Arbeitnehmergruppe werden Arbeitnehmer ausländischer Betriebe oder ausländischer Subunternehmen eingesetzt. Neben dem Mindestlohn für ungelernte Arbeitnehmer wird nunmehr in allen Regionen ein Mindestlohn für qualifizierte Arbeitnehmer – wie bisher bereits in den alten Bundesländern und bis 30. Juni 2009 auch in den neuen Bundesländern – festgelegt. Damit besteht ein bundesweites System eines nach Qualifikation bzw. ausgeübter Tätigkeit differenzierten Mindestlohns“ (IG BAU 2014: 9). Weiterhin wird argumentiert: „ Da die Freiheit zu rechtlich wirksamen Vereinbarungen von Löhnen unterhalb der Tariflöhne den Verzicht der Betriebe auf eine Verbandszugehörigkeit bzw. den Austritt aus den Arbeitgeberverbänden des Maler- und Lackiererhandwerks voraussetzt, wird mit dieser Möglichkeit zugleich das gesamte weitere – bisher nicht allgemeinverbindliche – Teil des umfassenden Tarifvertragswerkes für das Maler- und Lackiererhandwerks gefährdet, weil auch dieser dann für diese Betriebe keine Wirkung hat. Betriebe des Maler- und Lackierhandwerks können sich so erhebliche Vorteile verschaffen, da sie sich nicht mehr an die Lohntarifverträge halten müssen. Das würde letztlich die tariflichen Normsetzungen im Maler- und Lackierhandwerk insgesamt und

---

<sup>5</sup> IG BAU, Bundesverband Farbe, Gestaltung, Bautenschutz – Bundesinnungsverband des Deutschen Maler- und Lackiererhandwerks, Maler- und Lackierinnung des Saarlands

damit auch die allgemeinverbindlichen Tarifverträge und die damit in Zusammenhang stehenden Tarifverträge über gemeinsame Einrichtungen erschüttern.“ (ebenda 3)

Auch das Dachdeckerhandwerk beschäftigt weit überwiegend Fachkräfte. Die Sozialpartner stellten fest, dass die tatsächlich gezahlten Löhne in den nicht tarifgebundenen Unternehmen Beschäftigten deutlich unterhalb der tarifgebundenen und weit unterhalb des Ecklohns für Fachkräfte lagen, was zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führte. Gleichzeitig erlebte die Branche eine starke Abwanderung ihrer über eine Umlage gemeinsam finanzierten Fachkräfte in andere Branchen (Brussig/Jansen 2019) und war sich einig, dass die Gewinnung und der Verbleib von Fachkräften nur durch eine attraktive Entlohnung gewährleistet werden kann:

Im gemeinsamen Antrag der Sozialpartner<sup>6</sup> des Dachdeckerhandwerks auf AVE vom 5. Dezember 2017 heißt es: „Mit der Einführung des Mindestlohnes 2 für Facharbeiter haben die Tarifvertragsparteien den veränderten verschärften Wettbewerbsbedingungen in den Betrieben des Dachdeckerhandwerks Rechnung getragen. Die inländischen Arbeitnehmer gehören zu 80% der Lohngruppe für Facharbeiter/Gesellen an. Anstelle dieser werden Arbeitnehmer ausländischer Betriebe oder ausländischer Subunternehmer eingesetzt. Der Einsatz dieser Arbeitnehmer, die mit der Vergütung im Vergleich zu den in tarifgebundenen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer mit einem zuletzt geltenden Mindestlohn in Höhe von 12,25 € deutlich unterhalb des durchschnittlichen Stundenlohns in den neuen (13,01 €) und alten (16,39 Euro) Bundesländern als auch weit unterhalb des tariflichen Stundenlohns eines Dachdecker-Gesellen (17,72 €) lagen, führte zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen in den Betrieben des Dachdecker-Handwerks in Ost- und Westdeutschland. Der größte Anteil der Arbeiten im Dachdeckerhandwerk stellt fachlich qualifizierte Tätigkeit dar. Der Anreiz, sich der Verbandsmitgliedschaft zu entziehen oder erst gar nicht beizutreten, ist hierdurch erheblich. Mit der Einführung eines zweiten Mindestlohns wird der Abstand zwischen den Stundenlöhnen für tarifgebundene und nichtungebundene Facharbeiter reduziert. Die Tarifvertragsparteien gehen davon aus, dass hierdurch der Anreiz abnimmt, sich der Tarifbindung zu entziehen bzw. die Bereitschaft für eine Tarifbindung wächst und damit den Wettbewerbsverzerrungen entgegengetreten werden kann. Darüber hinaus wird mit der

---

<sup>6</sup> IG BAU und Zentralverbands des deutschen Dachdeckerhandwerks – Fachverband Dach-, Wand- und Abdichtungstechnik e.V..

deutlichen Anhebung des Mindestlohns für Facharbeiter der Beruf attraktiver und damit ein Beitrag für den Fachkräftebedarf im Dachdeckerhandwerk geleistet“ (IG BAU 2017: 7-8).

#### 4. Kontrolle und Kontrollierbarkeit der Mindestlöhne II im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe

Maler, Lackierer und Dachdecker arbeiten überwiegend auf wechselnden Baustellen und üben dort unterschiedliche Tätigkeiten aus. Um Unsicherheiten der richtigen Einstufung zu beseitigen, erfolgt in beiden Gewerben die Einstufung nach der Qualifikation. Falls ein Gesellenbrief oder ein gleichwertiger Berufsabschluss vorliegt, wird vorausgesetzt, dass überwiegend auch Facharbeit geleistet wird (Schaubild 3). Davon ist in der Praxis auch auszugehen, da schließlich ein Berufsabschluss im deutschen System der dualen Berufsausbildung zur autonomen Handlungsfähigkeit in einem definierten Berufsfeld befähigt (Bosch 2018). Die überwiegende Zahl der Unternehmen nutzt daher in dezentralen Formen der Arbeitsorganisation, die den Fachkräften Autonomie einräumen, diese Potentiale, die im übrigen auch Ressourcen für Anweisungen, Überwachung und Qualitätskontrolle sparen.

**Tabelle 5: Mindestlöhne II in unterschiedlichen Bereichen der Bauwirtschaft 2020**

	Höhe	Definition	Einstufungskriterium	Arbeitsort
<i>Bauhauptgewerbe West</i>	15,40 € 15,25 € (Berlin)	„Beschäftigte führen fachlich begrenzte Arbeiten (Teilleistung eines Berufsbildes oder angelernte Spezialtätigkeiten nach Anweisung aus. Sie verfügen entweder über die erste Stufe einer baugewerblichen Stufenausbildung, eine anerkannte Ausbildung als Maler und Lackierer, Garten- und Landschaftsgärtner, Tischler oder eine anerkannte Ausbildung, deren Berufsbild keine Anwendung für eine baugewerbliche Tätigkeit findet“	Ausbildung, Fertigkeiten und Kenntnisse und auszuübende Tätigkeit. Bei mehreren Tätigkeiten, Eingruppierung nach der überwiegenden Tätigkeit	Gewerbliche Baustellenarbeit  Es gilt der Mindestlohn des Arbeitsortes, sofern er über dem des Einstellungsortes liegt
<i>Maler und Lackierer</i>	13,50 €	„Gelernte Arbeitnehmer (Gesellen)“ sind Arbeitnehmer, die für das Maler- und Lackiererhandwerk oder ein anderes Handwerk einschlägige handwerkliche Tätigkeiten, insbesondere die im Anhang beschriebenen Tätigkeiten des Maler- und Lackiererhandwerks, ausführen.	Qualifikation: Bei Arbeitnehmern mit einem gelernten Beruf wird vorausgesetzt, dass sie Fachkräftetätigkeiten ausüben	Gewerbliche Baustellenarbeit, Seit Mai 2020 bundesweit einheitliche Mindestlöhne
<i>Dachdecker</i>	13,20 €	Arbeitnehmer, die über a) den Gesellenbrief im Dachdeckerhandwerk, Zimmerer- oder Klempnerhandwerk, b) einen diesem gleichgestellten staatlich anerkannten inländischen oder ausländischen Berufsabschluss bzw. einen entsprechenden Nachweis, der zur Ausführung von Dachdeckerarbeiten qualifiziert, verfügen, haben Anspruch auf den Mindestlohn II.	Qualifikation: bei Vorliegen eines Gesellenbriefs bzw. gleichwertiger Qualifikation automatisch Anspruch auf Mindestlohn II	Gewerbliche Baustellenarbeit,  Seit 2003 bundesweit einheitliche Mindestlöhne

Quelle: IG BAU (Tariverträge der jeweiligen Branche)

Dominantes Einstufungskriterium im Bauhauptgewerbe ist hingegen die überwiegende Tätigkeit. Zwar kann auch hier davon ausgegangen werden, dass die Unternehmen aus den genannten Gründen in der Praxis die beruflichen Potentiale der Fachkräfte nutzen. Falls es jedoch zu einer Überprüfung des Mindestlohns II durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit kommt, ist die Ausübung einer Fachtätigkeit zum Zeitpunkt der Kontrolle noch kein Beleg für eine Fehleinstufung. Es kann immer behauptet werden, dass im Zeitablauf, also an anderen Arbeitstagen „überwiegend“ einfache Tätigkeiten ausgeübt werden. Schwarzarbeit im Sinne einer nicht korrekten Zahlung des Mindestlohns II kann nur etwa durch Befragungen der Beschäftigten nach ihren überwiegenden Tätigkeiten nachgewiesen werden. In der Praxis werden viele Beschäftigte, solange das Arbeitsverhältnis weiter besteht, nicht gegen ihr Unternehmen aussagen. Es müssen daher Geschäftsunterlagen für jeden einzelnen Beschäftigten geprüft werden, was der Zoll nach eigenen Aussagen auch tut (siehe Kasten).

*Prüfung des Mindestlohns II durch die FKS*

***Da die Lohngruppe 2 des Bauhauptgewerbes nach § 2 Absatz 1 bis 3 TV Mindestlohn Baui.V.m.§5 Nr. 3 des Bundesrahmentarifvertrages(BRTV) (Anhang zum TV Mindestlohn Bau) für allgemeinverbindlich erklärt worden ist, gehört dessen Zahlung gem. §2 Abs.1 Nr.6 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) zu den Prüfaufgaben der FKS. Im Rahmen der Prüfung werden Erkenntnisse bzw. Indizien dafür gewonnen, dass der jeweilige Arbeitnehmer der Lohngruppe 2 unterliegt. Der endgültige Nachweis dafür erfordert, dass für jeden Arbeitnehmer für jeden einzelnen Beschäftigungsmonat belegt wird, dass er in diesem Zeitraum tatsächlich arbeitszeitlich überwiegend eine Tätigkeit ausgeübt hat, die in der Lohngruppe 2 erfasst wird. Dieses erfolgt, da eine Prüfung vor Ort mit Personenbefragung nur eine Momentaufnahme darstellt, zusätzlich durch umfangreiche Befragungen und die Prüfungen der Geschäftsunterlagen.***

***Quelle: Schreiben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vom 19. August 2020 an den Autor***

Den Sozialpartnern, die einen Antrag auf AVE nach dem AentG stellen, ist bewusst, dass sie Kontrollaufgaben für die Einhaltung des vereinbarten Mindestlohns an die Finanzkontrolle Schwarzarbeit delegieren. Der Staat übernimmt diese Aufgaben, wenn er ein öffentliches Interesse an der Allgemeinverbindlichkeit hat. Die Sozialpartner haben in ihren Anträgen dieses öffentliche Interesse überzeugend begründet. Da die Kontrollen aber gleichzeitig auch



der Durchsetzung von Verbandsinteressen dienen, haben sie eine Mitwirkungspflicht bei den Kontrollen.

Dieser Mitwirkungspflicht kommen die Sozialpartner an vielen Stellen nach. Hier sind beispielsweise die Branchenbündnisse gegen Schwarzarbeit zu nennen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit schreibt hierzu: „Die Mitarbeit von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften erhöht die Akzeptanz der staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung.“<sup>7</sup> Das Merkblatt „Gemeinsam gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Merkblatt zu den Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung in der Bauwirtschaft“<sup>8</sup> ist auch von der IG BAU, dem HDB und dem ZDB unterzeichnet worden.

Das Problem der Überprüfbarkeit des Mindestlohns II war den drei Verbänden des Bauhauptgewerbes schon bei seiner Einführung bekannt. Im Antrag auf AVE des Mindestlohntarifvertrags von 2002 heißt es dazu: „Zur Abgrenzung der Arbeitnehmer, welche in die Lohngruppe 1 oder 2 einzugruppiert sind und aufgrund ihrer Eingruppierung entweder den niedrigen oder den höheren Mindestlohn erhalten, ergibt sich aus dem Anhang zu dem Mindestlohntarifvertrag für diese beiden Lohngruppen eine ausführliche Beschreibung der jeweiligen Tätigkeit und der jeweiligen Tätigkeitsbeispiele, für die Lohngruppe 2 darüber hinaus auch die Regelqualifikation. Für die Eingruppierung in den Lohngruppen 1 wird keine Regelqualifikation vorausgesetzt. Die Tätigkeitsbeispiele sollen auch der Durchsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit der beiden Mindestlöhne für unterschiedliche Qualifikationsstufen dienen“.

„In Berlin wurde im Jahr 2007 der „Tarifvertrag über zusätzliche Angaben im arbeitnehmerbezogenen Meldeverfahren im Berliner Baugewerbe“ (TV ZABB) abgeschlossen, um genauere Prüfungen zur Einhaltung der Mindestlöhne durchführen zu können. Demnach müssen in Berlin nicht nur die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden und Löhne an die Sozialkasse gemeldet werden, sondern zusätzlich auch die Lohngruppe gemäß dem Bundesrahmentarifvertrag, wodurch auch die Einhaltung des Mindestlohns 2 überprüft werden kann.“ (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: 172)

<sup>7</sup> [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html) (abgerufen am 3.9.2020)

<sup>8</sup> [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html) (abgerufen am 3.9.2020)

In der Praxis werden die Kontrollen des Zolls durch die im Vergleich zu den Malern und Lackieren sowie den Dachdeckern schwer zu verifizierenden Einstufungskriterien aufwändiger. Zur Schonung der öffentlichen Ressourcen, die für die Kontrolle mobilisiert werden müssen, haben die Antragsteller auf eine AVE von Mindestlohntarifverträgen mit differenzierten Raten auch die Pflicht, die Kontrolle durch einfache und unmissverständliche Einstufungskriterien zu erleichtern. Es wäre naheliegend, hier den Regelungen bei den Dachdeckern, Malern und Lackierern zu folgen und eine abgeschlossene Berufsausbildung als alleiniges Einstufungskriterium zu verwenden. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, die Einstufung an die Beschäftigungsdauer im Bauhauptgewerbe zu binden. Durch praktisches Lernen erweitern sich die Kenntnisse der Beschäftigten, so dass nach einer bestimmten Beschäftigungsdauer die Zahlung des Mindestlohns II gerechtfertigt ist. Drittens wäre die Verallgemeinerung der Berliner Regelung hilfreich. Mit ihr lässt sich leicht überprüfen, ob auch der der betrieblichen Einstufung entsprechende Lohn auch gezahlt wird. Außerdem hilft sie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe. Wenn der Anteil der nach Mindestlohn I bezahlten Beschäftigten 50% überschreitet<sup>9</sup>, ist das ein akzeptierter Grund für einen Anfangsverdacht, der eine Kontrolle nahelegt.

## 5. Auswirkungen des Mindestlohns II auf die Lohnverteilung im Bauhauptgewerbe

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob der Mindestlohn II im Bauhauptgewerbe erkennbare Auswirkungen auf die Lohnverteilung hat. Dabei geht es im Kern um die Frage, ob der Mindestlohn in der Praxis normative Kraft entfaltet und auch eingehalten wird oder nur auf dem Papier steht.

---

<sup>9</sup> „Die SOKA-BAU akzeptiert bei Firmen, die aus Ländern ohne Werkvertragsabkommen stammen, ein Verhältnis von 50% Facharbeiter\_innen zu 50% Hilfskräften. Wenn sich das Verhältnis zu mehr Hilfskräften verschiebt, erfolgt eine automatisierte Nachfrage beim betreffenden Betrieb. Bei Betrieben aus Staaten mit Werkvertragsabkommen gilt als Orientierungsmarke ein Anteil von 85% Fachkräften zu 15% Hilfskräften.“ (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: 172).

## 5.1 Die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns

Die deutsche Mindestlohnforschung hat sich nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns überwiegend auf dessen Evaluation konzentriert. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Evaluationen sind in den Berichten der Mindestlohnkommission zusammengefasst (Mindestlohnkommission 2016, 2018 und 2020). Es lohnt sich, für dieses Gutachten auch einen kurzen Blick auf die Untersuchungen des gesetzlichen Mindestlohns und insbesondere die Probleme seiner Einhaltung zu werfen, um Probleme bei der Nichteinhaltung des Mindestlohns im Bauhauptgewerbe einordnen zu können.

Die inzwischen umfangreiche deutsche Mindestlohnforschung hat gezeigt, dass der gesetzliche Mindestlohn zu erheblichen Lohnsteigerungen im unteren Einkommensbereich geführt hat, ohne dass es zu den befürchteten Beschäftigungsrückgängen gekommen ist. Weiterhin zeigte sich, dass der Mindestlohn positive Auswirkungen bis in die Mitte der Einkommensverteilung hatte und zwar insbesondere in Branchen mit hoher Tarifbindung (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019, Kapitel 3). Gleichzeitig belegen die Untersuchungen aber erhebliche Umsetzungsprobleme beim gesetzlichen Mindestlohn. Je nach Erhebungsmethode gelangt man zu unterschiedlichen Zahlen der Non-Compliance. Fragt man die Beschäftigten direkt nach ihrem Stundenlohn, erhielten 2017 nach Berechnungen des DIW rund 1,3 Millionen Personen im Hauptjob und 500.000 im Nebenjob weniger als den damals geltenden Mindestlohn von 8,84 € pro Stunde (Fedorets/Grabka/Schröder 2019: 487). Zu deutlich geringeren Zahlen der Nichteinhaltung kommt die Verdienststrukturerhebung (VSE), die auf einer Unternehmensbefragung beruht. Danach zahlten die Unternehmen 2018 rund 509.000 Personen einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns (Destatis 2020b). Es kann allerdings als gesichert gelten, dass Unternehmen ihre Regelverletzungen – zumindest, wenn sie ihnen bewusst sind – in Befragungen offenlegen, so dass diese Zahl weniger zuverlässig ist. Nach den DIW-Zahlen waren die Anteile der Non-Compliance überdurchschnittlich hoch bei Minijobs (50,8%), befristet Beschäftigten (19,7%), Beschäftigten ohne Berufsausbildung (16 %) sowie in Betrieben mit bis zu vier Beschäftigten (25,9%) und Betrieben mit 5-9 Beschäftigten (22,7%) (Fedorets/Grabka/Schröder 2019: 488). Vor allem die hohen Quoten der Non-Compliance in Kleinbetrieben lassen Compliance-Probleme in der Bauwirtschaft mit ihren hohen Anteilen solcher Betrieb erwarten.

Die Gründe für die hohe Non-Compliance sind vielfältig. Sie reichen von unzureichenden Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, unzureichender Abschreckung durch eine wirkungsvolle Vollstreckung von Sanktionen, unpräzisen gesetzlichen Vorgaben bei der Definition der auf den Mindestlohn anrechenbaren Sonderzahlungen, eingeschüchterten Beschäftigten, die fehlerhafte Arbeitszeitaufzeichnungen aus Angst vor Repressionen akzeptieren oder sogar bestätigen, geringe Kenntnisse ihrer Rechte vor allem bei prekär Beschäftigten, mangelnder innerbetrieblicher Gegenmacht und wirkungsvoller Kontrollen durch Betriebsräte vor allem in Kleinbetrieben bis hin zu einer „systemischen Non-Compliance“ in undurchsichtigen Subunternehmerketten, in denen alleine der Preis entscheidet (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019, Kapitel 2). Die internationale Mindestlohnforschung beobachtet auch in vielen anderen Ländern das Entstehen von „Parallelwelten in der Arbeit“ (Holst/Singe 2013). Vor allem in fragmentierten Unternehmen bleibt oft unklar, wer eigentlich der für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer ist. Die Aufspaltung der Unternehmen vervielfacht den Aufwand für externe Kontrollen, da nicht nur festgestellt werden muss, wer der eigentliche Arbeitgeber ist, sondern für die Unternehmen meist auch unterschiedliche Regelungen gelten. Zudem ist anders als in vertikal integrierten Unternehmen die Vertretung gemeinsamer Interessen durch die Beschäftigten erschwert, da gesetzliche und tariflich ausgehandelte Mitbestimmungsrechte sich auf Betriebe oder Unternehmen beschränken und an den Unternehmensgrenzen enden. Die Nichteinhaltung von Arbeitsstandards, einschließlich der Mindestlöhne, in solchen Strukturen wird daher als „endemisch“ bezeichnet (z.B. Weil 2014; Weil 2018; Vosko /The Closing the Enforcement Gap Research Group 2020).

## 5.2 Die Evaluation des Mindestlohn I und II im Bauhauptgewerbe

Die Auswirkungen der Mindestlöhne I und II auf die Lohnverteilung sowie die Wettbewerbssituation im Bauhauptgewerbe wurden im Zuge der Evaluation von insgesamt acht Branchenmindestlöhnen im Jahre 2011 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales untersucht (Apel u.a. 2012; Möller u.a. 2011).

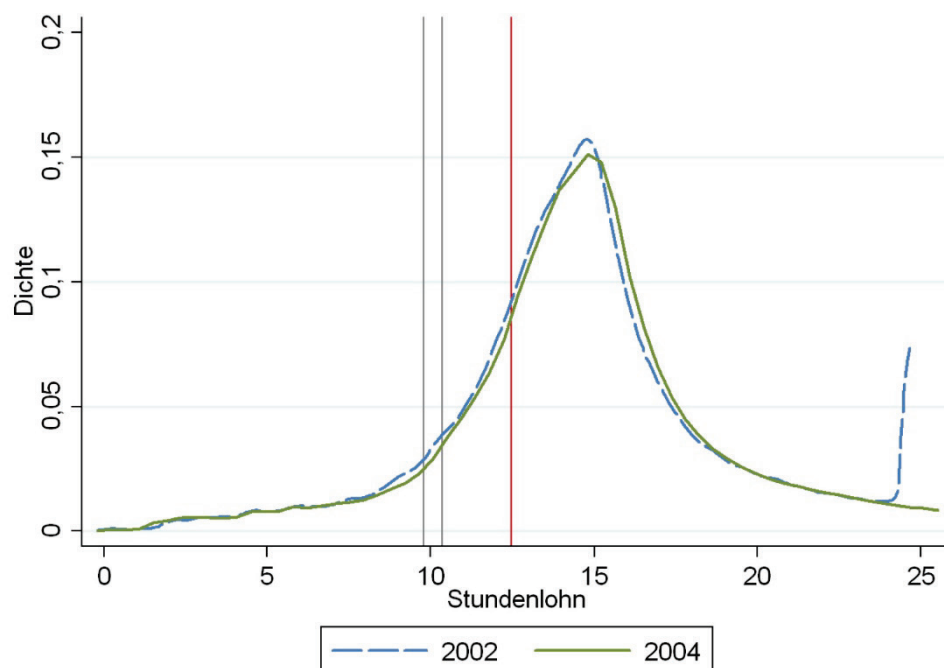
In dieser methodisch anspruchsvollen Evaluation wurden zunächst die Lohnverteilungen in einem Vorher-Nachher-Vergleich getrennt nach Ost- und Westdeutschland gegenübergestellt. Dabei wurde auf Basis administrativer Daten der Bundesagentur für Arbeit ein Datensatz aufgebaut, der es ermöglichte, „das Entgelt, die Erwerbshistorie und Charakteristika individueller Arbeitnehmer sowie verschiedene Merkmale der beschäftigenden Betriebe über den Zeitraum 1993 bis 2009 zu verfolgen.“ (Apel u.a. 2012: 261). Dieser Datensatz enthält allerdings nicht – wie im Übrigen auch alle anderen deutschen Lohn- und Beschäftigtenstatistiken – die im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit entsandten Arbeitnehmer, für die nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz verallgemeinerten Branchenmindestlöhne gelten. Es ist zu vermuten, dass die Mindestlöhne – sofern sie auch in der Praxis angewendet worden sind - zu höheren Lohnsteigerungen als bei den heimischen Arbeitskräften führten. Schließlich galten vor der Einführung der Branchenmindestlöhne nur die oft deutlich geringeren Löhne der Herkunftsländer.

Der Vorher-Nachher-Vergleich für die Jahre 1996 und 1997 belegt, dass der neue Mindestlohn II in den alten Bundesländern nur geringe Auswirkungen hatte, da dort die meisten heimischen Beschäftigten deutlich über der neuen Lohnuntergrenze entlohnt wurden. Die hohe Tarifbindung in Westdeutschland, auf die in Experteninterviews hingewiesen wurde, liefert eine plausible Erklärung für diese Entwicklung (Möller 2011 u.a. 171).

In Ostdeutschland mit seiner geringeren Tarifbindung und höheren Anteilen geringer Löhne wurde hingegen eine deutliche Verschiebung der Lohnkurve in Richtung des neuen Mindestlohns beobachtet. Ähnlich unterschiedlich starke Auswirkungen hatte die Einführung des Mindestlohns II. In Westdeutschland kam es zu einer leichten Verschiebung der Lohnkurve nach rechts (Schaubild 4). Der Peak der Lohnverteilung liegt ebenfalls jenseits des Mindestlohns II. Dies spricht dafür, dass die meisten Fachkräfte nach den höheren Tarifgruppen entlohnt wurden (Schaubild 5). Überraschend stark war der Effekt in Ostdeutschland. Der Peak der Lohnverteilung verschob sich zwischen 2002 und 2004 in

Richtung des neuen Mindestlohns II. In der Evaluation heißt es dazu: „Die zunehmende Konzentration der Löhne am Mindestlohn II spricht auch dafür, dass sich die Entlohnung in den neuen Bundesländern grundsätzlich nach dieser Untergrenze richtet. Die Abschaffung des Mindestlohns II wird von einem Experten u.a. mit dessen geringer Bedeutung begründet. Auf Basis der Lohnverteilungen kann dies jedoch nicht bestätigt werden“ (Möller 2011 u.a 174). Und an anderer Stelle heißt es: „Eine Aussage aus den Experteninterviews, dass der Mindestlohn II in Ostdeutschland keine Bedeutung hatte, kann nicht bestätigt werden. Er scheint sogar eine stärkere Bedeutung als der Mindestlohn I zu haben“ (Möller 2011 u.a 198).

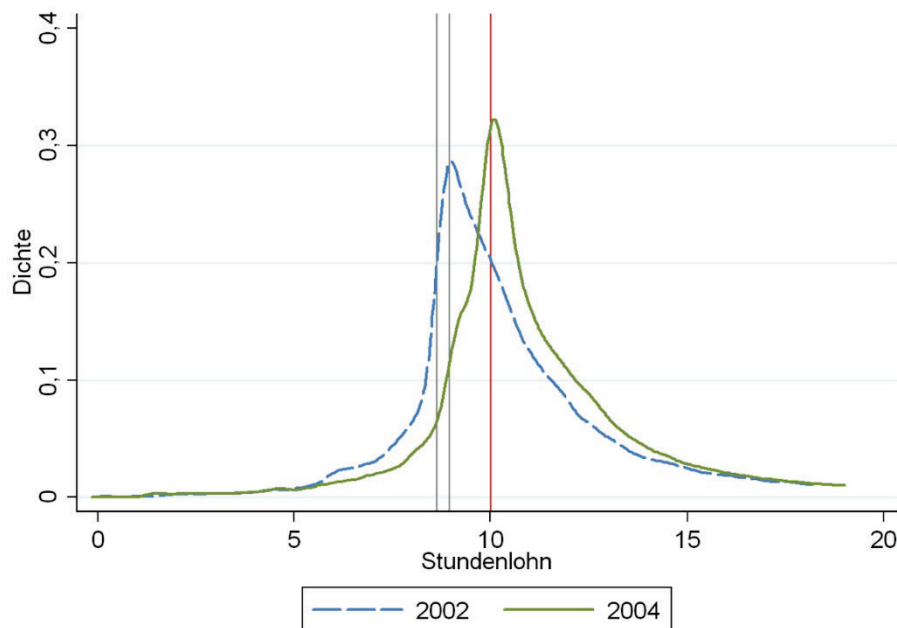
**Schaubild 3: Verteilung der Stundenlöhne im westdeutschen Bauhauptgewerbe vor und nach Einführung des Mindestlohn II (2002 und 2004)**



Legende: Die grauen vertikalen Linien geben die Höhe des Mindestlohns I an (20. Juni 2002: 9,80 €; 30. Juni 2004: 10,36. – Die rote vertikale Bezugslinie gibt die Höhe des Mindestlohns II bei Einführung an (12,47 €)

Quelle: Möller u.a. 2011: 173

**Schaubild 4: Verteilung der Stundenlöhne im ostdeutschen Bauhauptgewerbe vor und nach Einführung des Mindestlohn II (2002 und 2004)**

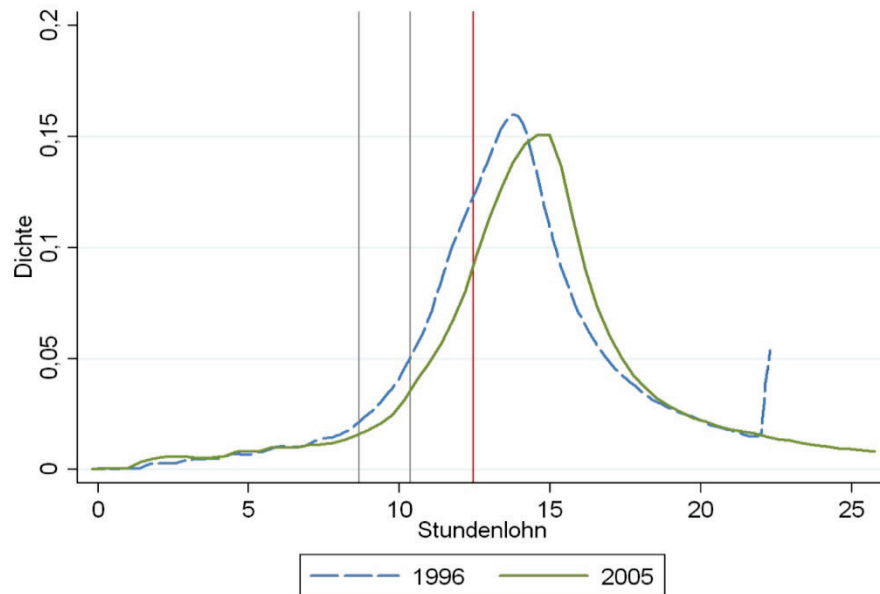


Legende: Die grauen vertikalen Linien geben die Höhe des Mindestlohns I an (20. Juni 2002: 8,63 €; 30. Juni 2004: 8,95. – Die rote vertikale Bezugslinie gibt die Höhe des Mindestlohns II bei Einführung an (10,01 €)

Quelle: Möller u.a. 2011: 173

Auch der längerfristige Vorher-Nachher-Vergleich (1996 zu 2005) bestätigt diese Entwicklung (Schaubilder 6 und 7). Erkennbar wird zusätzlich die zunehmende Lohnkompression in Ostdeutschland. Der Mindestlohn II wurde bis 2005 zur going rate für die Beschäftigten, vermutlich vor allem für die Fachkräfte, während in Westdeutschland die Betriebe für Fachkräfte überwiegend höhere Löhne zahlten und das differenzierte Tarifgitter in der Praxis auch ausgeschöpft wurde.

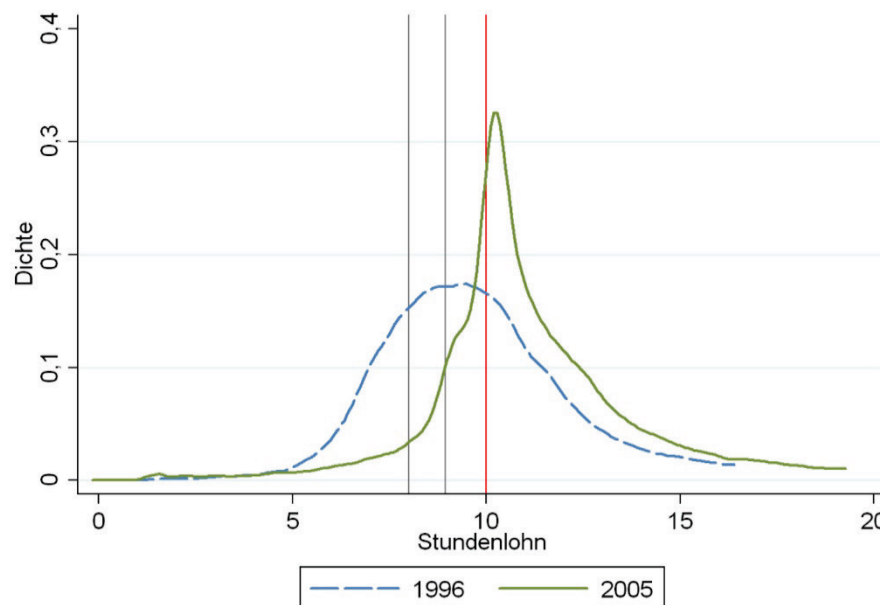
Schaubild 5: Verteilung der Stundenlöhne im westdeutschen Bauhauptgewerbe 1996 und 2005



Legende: Die grauen vertikalen Linien geben die jeweilige Höhe des Mindestlohns I zur Einführung 1997 (8.69 €) bzw. zur Einführung des Mindestlohns II 2003 (10,36 €) an; – Die rote vertikale Bezugslinie gibt die Höhe des Mindestlohns II 2005 an (12,47 €);

Quelle: Möller u.a. 2011: 179

Schaubild 6: Verteilung der Stundenlöhne im ostdeutschen Bauhauptgewerbe 1996 und 2005



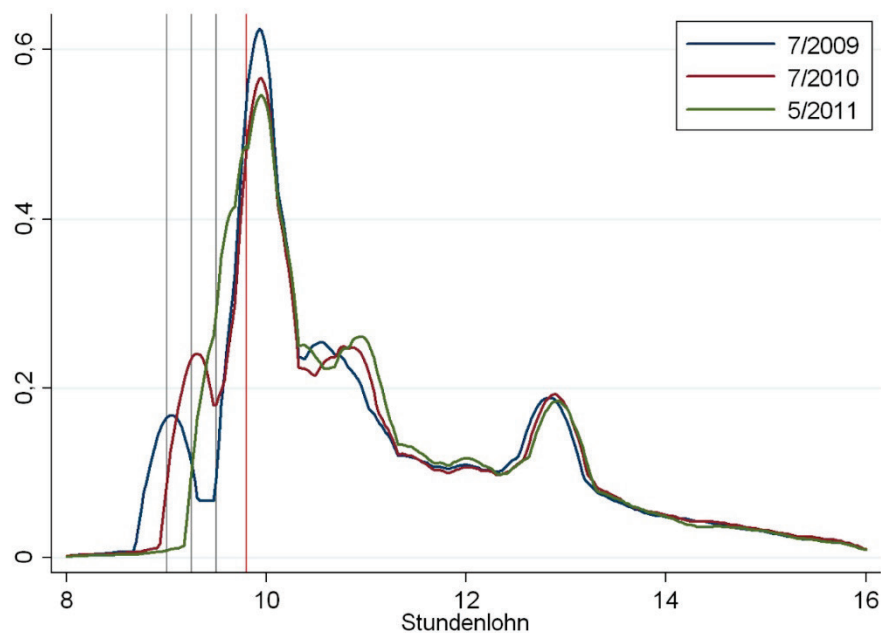
Legende: Die grauen vertikalen Linien geben die jeweilige Höhe des Mindestlohns I zur Einführung 1997 (8.00 €) bzw. zur Einführung des Mindestlohns II 2003 (8,95 €) an; – Die rote vertikale Bezugslinie gibt die Höhe des Mindestlohns II 2005 an (10,01 €.)

Quelle: Möller u.a. 2011: 179



Die Wirkung eines Mindestlohns kann man auch an der Entwicklung nach seiner Abschaffung erkennen. Um dies zu analysieren, wurden Daten der SOKA-Bau in der Mindestlohnevaluation verwendet, die bedingt durch den Abschluss der Evaluation im Jahre 2011 allerdings nur bis Mai 2011 reichen und somit nur die Wirkungen in einem kurzen Zeitraum nach Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland erfassen. Schon in diesem kurzen Zeitraum ist eine Abflachung des Peaks, der beim alten Mindestlohn II lag und eine Zunahme von Löhnen unterhalb dieser Grenze zu beobachten (Schaubild 8). Die Autoren der Evaluation betonen, dass dieser Effekt nicht Folge von Lohnsenkungen, sondern von unterdurchschnittlichen Lohnsteigerungen dieser Gruppe war (Möller u.a. 2011: 200).

**Schaubild 7: Verteilung der Stundenlöhne im ostdeutschen Bauhauptgewerbe vor und nach der Abschaffung des Mindestlohn II (2009 und 2011)**



Legende: Die grauen vertikalen Linien geben die jeweilige Höhe des Mindestlohns I für die betreffenden Zeitpunkte dar (7/2009: 9 €, 7/2010: 9,25 €; 5/2011: 9,50 €) – Die rote vertikale Bezugslinie gibt die Höhe des Mindestlohns II an, der bis zu seiner Abschaffung 9/2009 gültig war (9,80 €).

Quelle: Möller u.a. 2011: 199

Lohnerhöhungen fanden jedoch auch in Branchen statt, in denen kein Mindestlohn eingeführt wurde. Ob die Mindestlöhne tatsächlich ursächlich für die beobachteten Lohnanstiege sind, lässt sich nur durch einen sogenannten Differenz-in-Differenz-Vergleich der Entwicklung im Bauhauptgewerbe mit Kontrollbranchen in vor- und nachgelagerten

Bereichen erweisen. Diese „Kausalanalysen weisen auf positive Lohnwachstumseffekte der Mindestlohneinführung sowohl in West- als auch in Ostdeutschland hin, welche sich sowohl auf individueller als auch auf betrieblicher Ebene zeigen. Die Einführung des Mindestlohns lässt in der Kausalanalyse keine messbaren Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau erkennen.“ (Apel u.a. 2012:274).

Die Ergebnisse der Evaluation führen zu der Frage, warum der Mindestlohn II trotz seiner schwierigen Kontrollierbarkeit in der Praxis in so hohem Maße eingehalten wurde. In der internationalen Compliance-Forschung sind solche Ergebnisse nicht unbekannt. Folgende Gründe für die hohe Einhaltung von Mindestlöhnen selbst bei unzureichend wirkungsvoller Kontrolle werden genannt (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: Kapitel 4):

- Das self-enforcement von Mindestlöhnen: Mindestlöhne, die bekannt sind, werden von den Beschäftigten auch eingefordert und von den regeltreuen Unternehmen gezahlt. Durch Informationskampagnen und Aufklärung kann das self-enforcement verbessert werden.
- Wachsende Bedeutung des Compliance-Managements in Unternehmen: Die Nichteinhaltung von Mindestlöhnen ist mit Risiken für die Unternehmen verbunden. Diese bestehen in der Haftung der Auftraggeber für Verstöße bei den Nachunternehmen, in empfindlichen Strafen, wenn solche Verstöße im eigenen Unternehmen aufgedeckt werden, in wachsenden Anforderungen der Auftraggeber, die eigene Regeltreue zu belegen bzw. zertifizieren zu lassen, oder beim Reputationsverlust bei öffentlichem Bekanntwerden von Regelverletzungen. Zu mindestens mittlere und größere Unternehmen verfügen daher über ein Risiko- und Compliance-Management.
- Abschreckende Wirkung von Strafen: Selbst wenn das Risiko der Aufdeckung von Non-Compliance gering ist, schrecken Unternehmen vor bewussten Regelverstößen zurück, denn ein nicht genau einschätzbares Restrisiko lässt sich nie ausschließen. Es wächst zudem die Abhängigkeit von der Loyalität gerade der Beschäftigten, die man ungerecht behandelt. Es ist bekannt, dass ein hoher Anteil der Verstöße durch Hinweise von betroffenen Beschäftigten aufgedeckt werden.
- Konsequente Qualitätsorientierung: Bauen ist ein kooperativer Prozess mit vielen beteiligten Unternehmen. Je schlechter die Arbeitsbedingungen in einem Teil der

Unternehmen in dieser Wertschöpfungskette sind, desto höher ist auch die Personalfuktuation, was sowohl mit Qualitätseinbußen als auch mit kostspieligen Zeitverzögerungen im eng getakteten Bauprozess führen kann. Aus diesem Grund legen die gut geführten Bauunternehmen hohen Wert auf eine kontinuierliche Kooperation mit den ihnen bekannten und in der Vergangenheit als gut bewerteten Nachunternehmen.

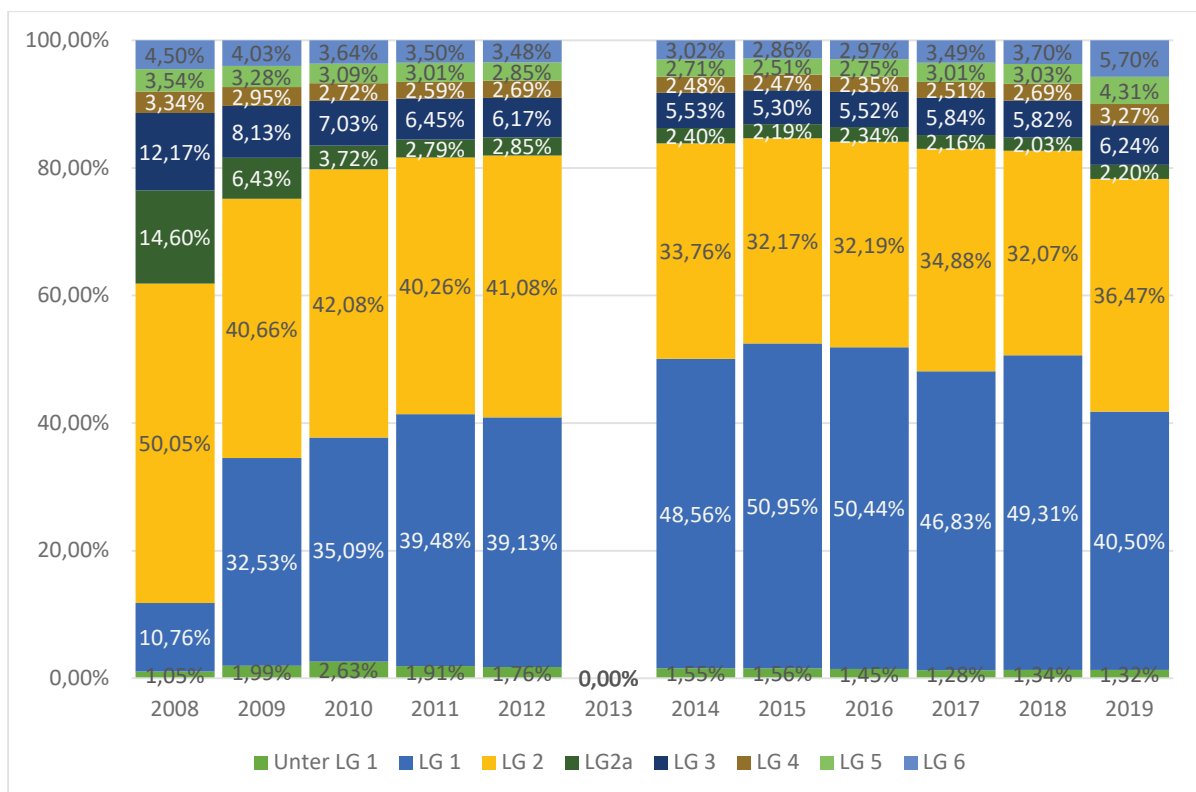
### 5.3 Besetzung der Lohngruppen 2008 bis 2019 im ost- und westdeutschen Bauhauptgewerbe

Ebenso wie man die Auswirkungen der Einführung eines Mindestlohns durch einen Vorher-Nachher-Vergleich analysieren kann, eignet sich ein solcher Vergleich auch für die Einschätzung der Folgen der Abschaffung eines Mindestlohns. Für die Jahre 2008 bis 2019 liegen bis auf das Jahr 2013 Daten der Sozialkasse Bau zur Besetzung der einzelnen Lohngruppen des BRTV getrennt nach Ost- und West-Deutschland vor. Für die folgende Analyse wurden jeweils Novemberdaten ausgewählt. Da der Mindestlohn II im November 2009 bereits nicht mehr galt, ist ein direkter Vorher-Nachher-Vergleich der Jahre 2008 und 2009 möglich. Weiterhin lässt sich die Entwicklung über die folgenden Jahre verfolgen.

Schaubild 9 zeigt für Ostdeutschland sehr prägnante Auswirkungen der Abschaffung des Mindestlohns II. 2008 waren noch 50,5% der Beschäftigten in der Lohngruppe 2, die dem Mindestlohn II entspricht, eingruppiert. Die Lohngruppe 1, die dem Mindestlohn I entspricht, war mit 10,8% sogar geringer besetzt als in Westdeutschland. Schon im November 2009, also nur drei Monate nach Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland, sank die Besetzung in der Lohngruppe um rund 10 Prozentpunkte auf 40,7%, während die Besetzung in der Lohngruppe I um 21,7 Prozentpunkte auf 32,5 % hochschnellte. In den folgenden Jahren bis zum aktuellen Rand wurde die Lohngruppe 1 mit einer Besetzung zwischen 40 und 50 % zur dominanten Lohngruppe, während die Besetzungsquote in der Lohngruppe 2 bis auf deutlich unter 40% sank. Der niedrigste Wert wurde 2015 mit 32,2% erreicht. Insgesamt wurde ein Sogeffekt nach unten ausgelöst. In den beiden untersten Lohngruppen fanden sich 2008 61% der ostdeutschen Beschäftigten, 2019 waren es schon 77%. Dieser Zuwachs in den unteren Lohngruppen ging vor allem auf Kosten der Lohngruppen 2a und 3, die noch unter dem Facharbeiterecklohn liegen.

Das gemeinsame Ziel, einer Stabilisierung des Tarifgefüges, das in allen AVE-Anträgen zu den Mindestlohntarifverträgen der drei Verbände des Bauhauptgewerbes hoch gehalten wird, wird in Ostdeutschland verfehlt. Während nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts rund 75% der Bauarbeiter Fachkräfte sind, erhielten nach Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland zwischen 40 und 50 % der Beschäftigten nur noch den Mindestlohn I. Weiterhin sind die Facharbeiter mit einer dreijährigen Ausbildung und Berufserfahrung in die Lohngruppe, die nur für einfachere Facharbeiter auf Anweisung gilt, abgerutscht.

**Schaubild 8: Besetzung der Lohngruppen\* des BRTV in Ostdeutschland 2008 - 2019**



\*Die der SOKA-Bau gemeldeten Löhne wurden den für das jeweilige Jahr geltenden Lohntabellen zugerechnet. Da darin auch Überstundenzuschläge kann es eine leichte Verzerrung zugunsten der höheren Lohngruppen geben.

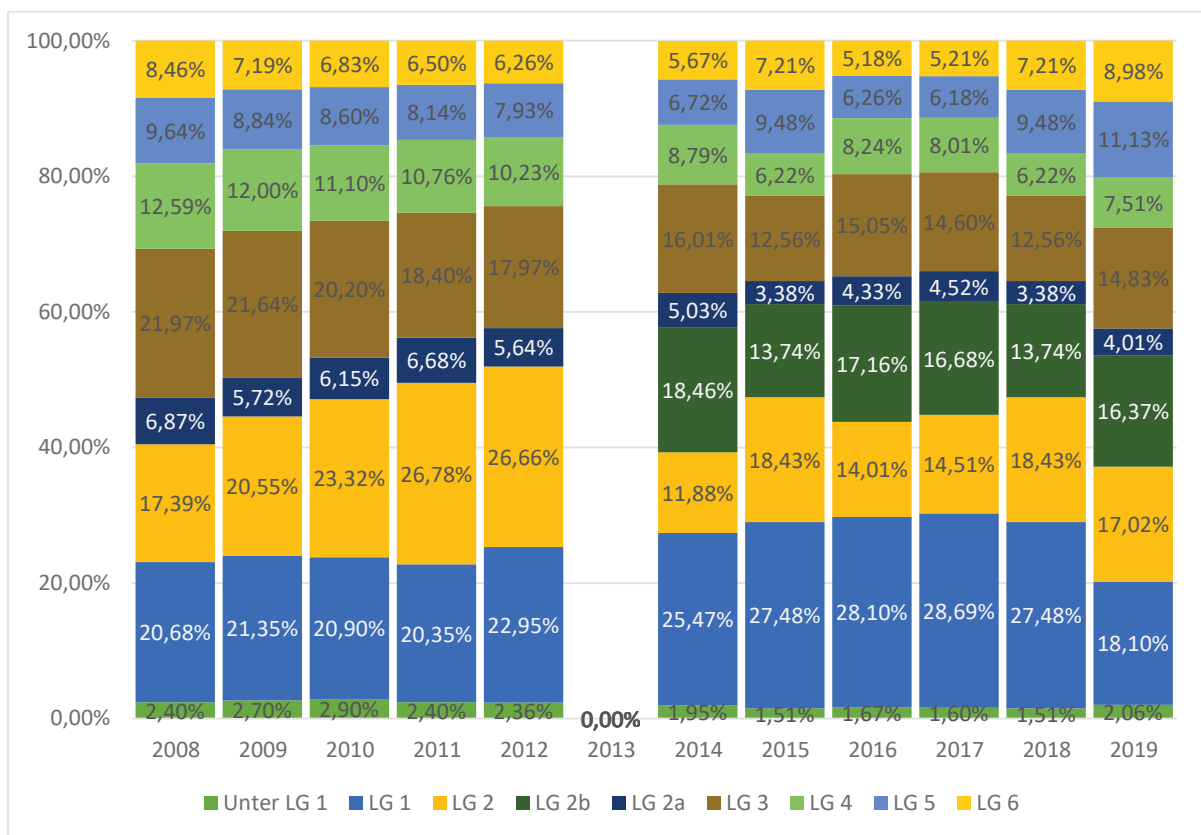
Quelle: SOKA Bau

- 

In Westdeutschland wird die Lohnstruktur durch den Mindestlohn II hingegen erkennbar stabilisiert. In der Lohngruppe sind zwischen 20 und 30% der Beschäftigten eingruppiert. Erst zum aktuellen Rand (2019) ist wohl wegen der Arbeitskräfteknappheit der Anteil unter 29% gesunken. Bei den Fachkräften lässt sich ein Geländegewinn der Lohngruppen 2a und 2b

erkennen, während die Besetzung in den Lohngruppen 3 und 4 abnahm (Schaubild 10). An diesem Abwärtstrend in den Lohngruppen für die erfahrenen Baufacharbeiter ist der Druck auf das Tarifgefüge auch in Westdeutschland zu erkennen. Es ist zu vermuten, dass die Abschaffung des Mindestlohns II in Westdeutschland eine ähnliche Entwicklungsrichtung wie in Ostdeutschland auslösen könnte, wenngleich sie wegen der insgesamt höheren Löhne und Tarifbindung in Westdeutschland nicht ganz so drastisch ausfallen würde.

**Schaubild 9: Besetzung der Lohngruppen\* des BRTV in Westdeutschland 2008 - 2019**



\*Die der SOKA-Bau gemeldeten Löhne wurden den für das jeweilige Jahr geltenden Lohntabellen zugerechnet. Da darin auch Überstundenzuschläge kann es eine leichte Verzerrung zugunsten der höheren Lohngruppen geben

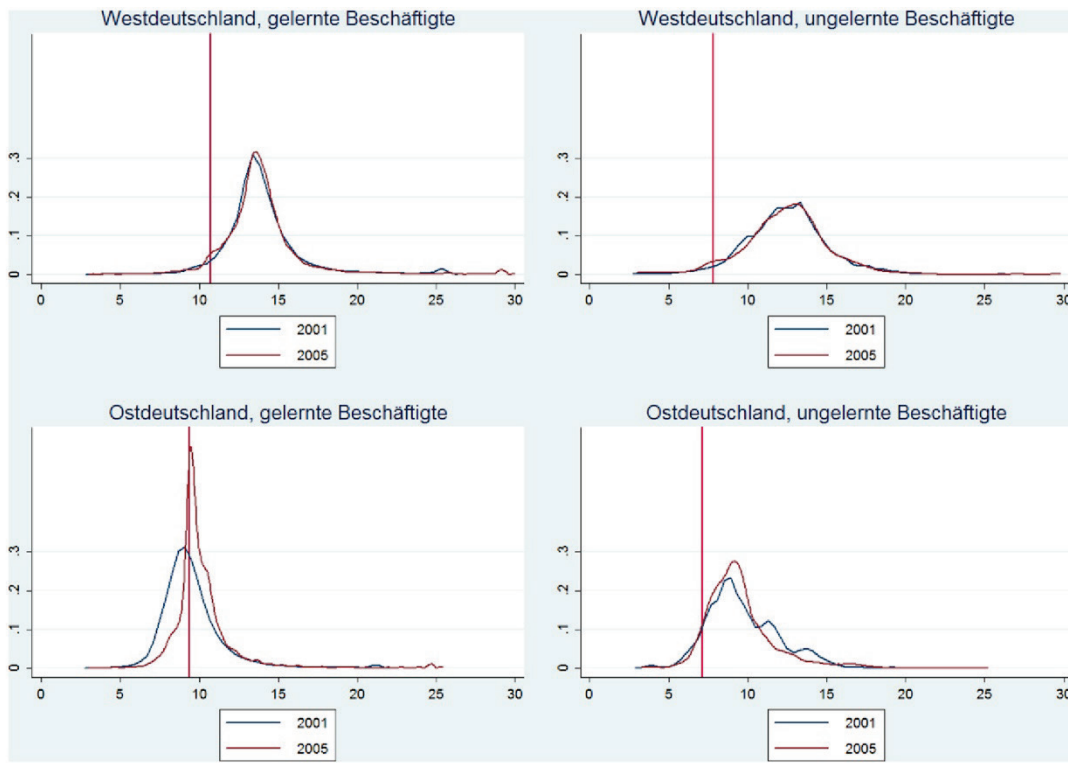
Quelle: SOKA Bau

#### 5.4 Die Evaluation des Mindestlohns II im Maler- und Lackierergewerbe

Auch der ebenfalls 2003 eingeführte und nach Ost und West differenzierte Mindestlohn II für gelernte Maler und Lackierer wurde 2011 evaluiert (Boockmann u.a. 2011; Boockmann/Neumann/Rattenhuber 2012). Für die Evaluation wurde ein eigener Datensatz aufgebaut. Aus dem Betriebshistorikpanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurde eine repräsentative Stichprobe von 4.000 Maler- und Lackiererbetrieben gezogen. Für die ausgewählten Betriebe wurden die Daten der Beschäftigten zugespielt. Es stand damit ein Datensatz mit Merkmalen der Betriebe und ihrer Beschäftigten für den Zeitraum von 1995 und 2009 zur Verfügung. Der Datensatz ermöglichte eine Unterscheidung der Beschäftigten nach der Qualifikation bzw. der überwiegenden Tätigkeit. Diese Unterscheidung war die Voraussetzung für die Evaluation des Mindestlohns II.

Ebenso wie im Bauhauptgewerbe wurden die Auswirkungen der beiden Mindestlöhne auf die Entlohnung durch einen Vorher-Nachher-Vergleich für die Jahre 2001 und 2006 ermittelt. Schaubild 5 zeigt die unterschiedlichen Lohnentwicklungen für Gelernte und Ungelernte in Ost- und Westdeutschland. Wie auch im Bauhauptgewerbe waren die Wirkungen in Westdeutschland gering. Die meisten Betriebe zahlten zuvor schon deutlich mehr als durch die neuen Mindestlöhne gefordert, so dass es nur geringe Erhöhungen vorwiegend im Bereich der Ungelernten gab. Die Lohnverteilung für die Gelernten war vor und nach der Einführung des Mindestlohns symmetrisch, da offensichtlich das gesamte differenzierte Tarifgitter ausgeschöpft wurde. Viel stärker und hier vor allem bei den Gelernten sind die Effekte in Ostdeutschland. Die Lohnkurve hat sich bei den Gelernten sichtbar nach rechts verschoben und konzentriert sich beim neuen Mindestlohn II. Auch rechts vom Mindestlohn kam es zu Lohnerhöhungen, allerdings ist die Lohnkurve deutlich gestauchter als zuvor, da die oberen Tarifgruppen deutlich dünner als im Westen besetzt sind. Auch bei den Ungelernten kam es zu einer Konzentration beim neuen Mindestlohn, wobei allerdings die höheren Lohngruppen etwas geringer besetzt waren als zuvor.

**Schaubild 10: Verteilung der Stundenlöhne im Maler- und Lackierergewerbe 2001 und 2006 für Gelernte und Ungelernte in Ost- und in Westdeutschland**



Legende: Die vertikalen Linien geben den jeweiligen Mindestlohn zum Zeitpunkt der Einführung 2003 an (West: ungelernt 7,69 €, gelernt 10,53 €; Ost: ungelernt 7,00 €, gelernt 9,20 €).

Quelle: Boockmann/Neumann/Rattenhuber 2012: 337

Lohnerhöhungen fanden jedoch auch in Branchen statt, in denen kein Mindestlohn eingeführt wurde. Um den ursächlichen Effekt der beiden Mindestlöhne zu erfassen, wurden die Erhöhungen im Maler- und Lackierergewerbe in einem sogenannten Differenz-in-Differenz-Vergleich mit der Lohnentwicklung in Kontrollbranchen (Bauinstallation, Klempner, Bautischlerei, Parkettlegerei und Glasergewerbe) verglichen. Die positiven Wirkungen auf die Löhne der Gelernten in Ostdeutschland erwiesen sich dabei als hochsignifikant, während die anderen Auswirkungen nicht signifikant waren (Boockmann/Neumann/Rattenhuber 2012: 340-341). Es bleibt hinzuzufügen, dass die Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte hatten (ebenda 341-344).

## 6. Schlussfolgerungen

Das Bauhauptgewerbe ist eine Fachkräftebranche. Rund 75% der gewerblichen Beschäftigten haben eine berufliche Ausbildung. Die Sozialpartner der Branche haben seit langem die Verantwortung übernommen, über eine Umlage die berufliche Ausbildung in der Branche zu stabilisieren und über ein differenziertes Lohngitter eine Ausbildung und einen Verbleib in der Branche auch finanziell attraktiv auszugestalten. Es war nur folgerichtig, dass 2003 auf gemeinsamen Antrag an das BMAS ein zweiter höherer Mindestlohn für Qualifizierte in Ost- und Westdeutschland eingeführt wurde.

Der Mindestlohn II wurde jedoch schon 2009 in Ostdeutschland wieder abgeschafft und ist jetzt auch in Westdeutschland strittig. Es wird argumentiert, dass der Mindestlohn II in der Praxis kaum Wirkungen zeige und dass er von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht kontrolliert werden könne. Um die Debatte um den Mindestlohn II auf eine sachliche Basis zu stellen, sollten im Auftrag der IG BAU diese beiden Aussagen überprüft werden. Zur Beantwortung dieser beiden Fragen wurde auf vorhandene Untersuchungen zu den Auswirkungen der Mindestlöhne im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe sowie auf Daten der SOKA-Bau und des statistischen Bundesamts zurückgegriffen. Weiterhin wurden Tarifverträge sowie Anträge auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Mindestlohntarifverträgen mit einem Mindestlohn für qualifizierte Beschäftigte auch in anderen Branchen untersucht.

Auf dieser Basis lässt sich die erste Frage nach den Auswirkungen des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe auf die Lohnverteilung, das Tarifgefüge und die Wettbewerbsbedingungen – wie folgt – beantworten:

- Der Mindestlohn II hatte in Ostdeutschland starke Auswirkungen auf die Lohnverteilung; durch seine Einführung wurde nach 2003 der Mindestlohn II zu wichtigsten Lohngruppe und zentrale Grundlage der Kalkulation von Angeboten. Seine Abschaffung löste ab 2009 einen starken Sog nach unten aus. Der Mindestlohn I wurde zur dominanten Lohngruppe. Viele qualifizierte Beschäftigte erhalten nur noch den Lohn für Ungelernte.
- Angesichts der starken Preisorientierung im Wettbewerb kann davon ausgegangen werden, dass auch in Westdeutschland die Besetzung der unteren Lohngruppen nach einer Abschaffung des Mindestlohns II deutlich anwachsen würde. Trotz hoher



Tarifbindung ist auch hier in den letzten Jahren schon ein Geländeverlust der höheren Fachkräftelohngruppen zu verzeichnen, der durch den Mindestlohn II noch aufgehalten wird. Eine Abschaffung des Mindestlohns II würde das bestehende Tarifgefüge damit – wie in schon Ostdeutschland – nachhaltig aushöhlen.

- Die genannten Auswirkungen der Abschaffung des Mindestlohns II in Ostdeutschland und einer möglichen Abschaffung in Westdeutschland sind vermutlich noch gravierender, als es die empirischen Analysen vermuten lassen, da die deutschen Statistiken nicht die erhebliche Anzahl der ausländischen Werkvertragsnehmer enthalten. Für diese gelten ohnehin nur die Mindestlöhne.

Die zweite Untersuchungsfrage nach den besonderen Problemen der Kontrolle des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe und nach Möglichkeiten der Verringerung dieser Probleme lässt sich - wie folgt – beantworten:

- Die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe ist in der Tat schwierig. Um festzustellen, ob eine überwiegende fachliche Tätigkeit ausgeübt wird, reichen keine Momentaufnahmen, sondern es sind umfangreiche Befragungen und Prüfungen der Geschäftsunterlagen vorzunehmen.
- Aufwendige Kontrollen sind allerdings keine Besonderheit bei der Kontrolle des Mindestlohns II im Bauhauptgewerbe. Auch beim Mindestlohn I oder beim gesetzlichen Mindestlohn können falsche Angaben zur Arbeitszeit oft nur durch umfangreichere Prüfungen festgestellt werden. Aus den offensichtlichen Kontrollproblemen wird hier auch nicht die Schlussfolgerung gezogen, diese Mindestlöhne abzuschaffen. Stattdessen hat der Bundestag eine Personalaufstockung bei der FKS beschlossen und es wird über Verbesserungen der Kontrollbedingungen nachgedacht.
- Die Sozialpartner haben eine Mitwirkungspflicht bei den Kontrollen durch die FKS. Die Allgemeinverbindlichkeit der Mindestlohntarife dient ja nicht nur einem öffentlichen Interesse, sondern auch der Durchsetzung von Verbandsinteressen. Um der FKS die Kontrollen zu erleichtern und öffentliche Ressourcen zu schonen, ist zu empfehlen, eine berufliche Ausbildung oder eine bestimmte Beschäftigungsdauer in der Branche als Kriterien für den Anspruch auf den Mindestlohn im Bundesrahmentarifvertrag des Bauhauptgewerbes zu verankern.

Mit dem Mindestlohn II Damit sollte sichergestellt werden, dass Fachkräfte auch angemessen entlohnt werden und einer Unterbietung der Fachkräfteentlohnung durch nicht-tarifgebundene Betriebe und durch ausländische Werkvertragsfirmen Grenzen gesetzt werden. Aufgrund der abnehmende Tarifbindung in der Branche, des in den letzten Jahren wieder gestiegene Anteils der Entsendungen an allen Beschäftigten und der Verlängerung der Westbalkanregelung, die zusätzliche Entsendungen und Zuwanderungen in das Baugewerbe ermöglicht, haben die 2002 vorgetragenen Argumente für die Notwendigkeit einen Mindestlohn II nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

## Literatur

- Apel, Helmut u.a.** 2012: Arbeitsmarktwirkungen der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe. In: Journal for Labour Market Research 45, S. 257–277
- Boockmann, Bernhard u.a.** 2011: Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen – Branche: Maler- und Lackiererhandwerk. Abschlussbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.
- Boockmann, Bernhard / Neumann, Michael / Rattenhuber, Pia.** 2012: Mindestlohnregelungen im Maler- und Lackiererhandwerk: Eine Wirkungsanalyse. In: Journal for Labour Market Research 45, S. 331–353.
- Bosch, Gerhard.** 2018: Die duale Berufsausbildung – das Geheimnis der deutschen Wettbewerbsfähigkeit. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2018-05
- Bosch, Gerhard, / Zühlke-Robinet, Klaus.** 2000: Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt/Main und New York: Campus
- Bosch, Gerhard / Weinkopf Claudia / Worthmann, Georg.** 2011: Die Fragilität des Tarifsystems. Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes. Berlin: edition sigma
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic / Weinkopf, Claudia** 2019: Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer VS.
- Brussig, Martin / Jansen, Andreas.** 2019: Beschäftigungskontinuität und -diskontinuität bei älteren Dachdeckern. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. Altersübergangs-Report, Nr. 2019-01
- Bundesagentur für Arbeit.** 2019: Arbeitsmarkt in Zahlen, Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008 und ausgewählten Merkmalen. Nürnberg.
- Bundesregierung.** 2020: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz), Regierungsentwurf (29.07.2020)
- Clarke, Linda / Winch, Christopher / Brockmann, Michaela.** 2013: Trade-based skills versus occupational capacity: the example of bricklaying in Europe. *Work, Employment and Society*, 27 (6): 932–951.
- Däubler, Wolfgang.** 2012: Reform der Allgemeinverbindlicherklärung – Tarifrecht in Bewegung? In: WSI-Mitteilungen 65 (7): 508–516.
- Destatis,** Fachserie 4, Reihe 5.1, verschiedene Jahrgänge
- Destatis** 2020: Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken. 930 000 Mindestlohn-Jobs im April 2018. Pressemitteilung Nr. 060 vom 27. Februar 2020. Ort.
- European Commission.** 2017: Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2016. Brüssel
- Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M./ Schröder, Carsten** 2019: Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. DIW-Wochenbericht 28: 484–491.
- IAB.** 2020: Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl, IAB Forum 15.12. 2017, Nürnberg
- IG BAU.** 2014: Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zur Regelung eines Mindestlohns im Maler- und Lackierhandwerk im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (TV Mindestlohn) vom 21. März 2014, Frankfurt a. Main

- IG BAU.** 2017: Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zur Regelung eines Mindestlohns im Dachdeckerhandwerk – Dach-, Wand- und Abdichtungstechnik - im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (TV Mindestlohn) vom 24. November 2017, Frankfurt a. Main
- IG BAU.** 2019: Bauwirtschaft. Mindestlohn im Bauhauptgewerbe, Frankfurt /Main
- Mindestlohnkommission.** 2016: Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin
- Mindestlohnkommission.** 2018: Zweiter Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin
- Mindestlohnkommission.** 2020: Dritter Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin
- Möller, Joachim u.a.** 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Endbericht., Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- SOKA-BAU.** 2019: Stand der Erfassungen in der Europaabteilung der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft. Zahlungspflichtige und gesperrte Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang u.a.** 1987: Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung: Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Edition Sigma.
- Syben, Gerhard.** 1999: Die Baustelle der Bauwirtschaft. Arbeitskräftepolitik und Unternehmensentwicklung auf dem Wege ins 21. Jahrhundert. Berlin 1999
- Vosko, Lea Faith; The Closing the Enforcements Gap Research Group.** 2020. Closing the Enforcement Gap Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs, University of Toronto Press
- Weil, David.** 2014: The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it. Cambridge MA/London: Harvard University Press.
- Weil, David.** 2018: Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. Journal of Industrial Relations 60 (3): 437-460.
- ZDB (Zentralverband Deutsches Baugewerbe).** 2002: Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zur Regelung der Mindestlöhne im Baugewerbe im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (TV Mindestlohn) vom 4. Juli 2002, Berlin
- ZDB (Zentralverband Deutsches Baugewerbe) / HDB (Hauptverband der deutschen Bauindustrie).** 2020: Arbeitgeber stimmen Schiedsspruch mehrheitlich zu. Gemeinsame Pressemitteilung 17.1. 2020

## Der Autor



**Prof. Dr. Gerhard Bosch**

Research Fellow am IAQ

Kontakt: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de)

IAQ-Forschung 2020-03    Redaktionsschluss: 15.10.2020

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

**Redaktion:**

Claudia Braczko  
[claudia.braczko@uni-due.de](mailto:claudia.braczko@uni-due.de)

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de> |

AQ-Forschung

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/>

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

IAQ-Forschung (ISSN 2366-0627) erscheint seit 2015 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

# DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

ub | universitäts  
bibliothek

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

**DOI:** 10.17185/duepublico/73406

**URN:** urn:nbn:de:hbz:464-20201117-094403-8

Alle Rechte vorbehalten.