Stellungnahme des

Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der

Schwarzarbeitsbekämpfung (Stand 27.06.2025)

Berlin, den 14.07.2025

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. engagiert sich auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene für die Durchsetzung des Schutzes Betroffener von Menschenhandel und Ausbeutung sowie für von Gewalt betroffene Migrant*innen. Der KOK e.V. vernetzt 43 Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und weitere Organisationen, die sich im Themenbereich Menschenhandel engagieren und bildet die Schnittstelle zwischen Praxis, Öffentlichkeit und Politik.

Wir bedanken uns für die erneute Möglichkeit der Stellungnahme. Der KOK e.V. begrüßt grundsätzlich das Vorhaben des Gesetzes, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu stärken, um Schwarzarbeit künftig effizienter verfolgen zu können.

Der Gesetzesentwurf berücksichtigt jedoch weiterhin nicht in ausreichendem Maße die Betroffenenperspektive. Die Praxis zeigt, dass die FKS grundsätzlich zwar einen wichtigen Akteur bei der Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung darstellen kann. Anstatt aber potenziell Betroffene als solche zu erkennen und ihnen Unterstützungsangebote in Form des Weiterverweises an spezialisierte Fachberatungsstellen (FBS) zukommen zu lassen, werden sie häufig als Beschuldigte wahrgenommen und behandelt. Dies erschwert erheblich, dass sie die notwendige Unterstützung erhalten.

Im Zuge des Prüfauftrages der Behörden der Zollverwaltung i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 7 SchwarzArbG müssen Betroffene über ihre Rechte informiert und diese gewährleistet werden. Ein weit verbreitetes Problem besteht darin, dass die FKS oftmals keine Bescheinigungen zum Vorliegen eines Anfangsverdachts auf Menschenhandel zur Auslösung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist i.S.d. § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ausstellt. Diese Bescheinigungen sind jedoch notwendig, damit Betroffene Leistungen in Anspruch nehmen und sich erholen können, bevor sie bereit sind, mit den Behörden zu kooperieren. Erschwerend kommt hinzu, dass solche Bescheinigungen nur nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft ausgestellt werden dürfen, was zu zeitlichen Verzögerungen führt. In dieser Zwischenzeit sind häufig FBS gefordert, für Unterkunft, medizinische Versorgung und Verpflegung der Betroffenen zu sorgen. Der KOK e.V. regt deshalb über den vorliegenden Gesetzesentwurf hinausgehend an, zu überprüfen, ob eine Anpassung des § 72 Abs. 6 AufenthG mit dem Ziel erfolgen kann, die FKS neben der zuständigen Staatsanwaltschaft oder dem befassten Strafgericht an der Ausstellung zu beteiligen.

Schließlich bleibt weiterhin problematisch, dass die Betroffenen oft nicht über das sogenannte Non-Punishment-Prinzip informiert werden, das sie vor einer Bestrafung für rechtswidrige Handlungen schützen soll, die sie im Zusammenhang mit oder infolge des Menschenhandels begangen haben (vgl. § 154c Abs. 2 StPO). Dies betrifft beispielsweise Ermittlungen wegen des Verdachts des illegalen Aufenthalts. Aufgrund der fehlenden Information sind Betroffene somit dem Risiko ausgesetzt, für

Taten belangt zu werden, die sie im Kontext einer Zwangslage begangen haben. Diese Praxis kann schwerwiegende Folgen für die Betroffenen haben, da sie so Gefahr laufen, ausgewiesen bzw. abgeschoben zu werden, bevor sie Schutz erhalten und als Zeug*in in einem Ermittlungsverfahren zur Verfügung stehen können.

Eine verstärkte Sensibilisierung der Fachkräfte und eine klare Priorisierung des Opferschutzes könnten dazu beitragen, diese Probleme zu lindern.

Im Folgenden nehmen wir zu ausgewählten Punkten im Gesetzesentwurf Stellung:

1. Art. 1 – Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

a) § 1 Abs. 1 SchwarzArbG

Der Referentenentwurf sieht eine Änderung der Zwecksetzung in § 1 Abs. 1 SchwarzArbG vor. Neben der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, soll künftig auch die Verhinderung dessen vom Zweck des Gesetzes umfasst sein. Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 hat die FKS die Aufgabe erhalten, zu prüfen, ob Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. § 14 SchwarzArbG). Die FKS ist ein wesentlicher Akteur bei der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit Beschäftigung, der Zwangsarbeit und der Ausbeutung der Arbeitskraft. So ist die FKS, wie bereits beschrieben, insbesondere bei der Identifizierung von (potentiellen) Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung relevant. Um Schutzlücken zu vermeiden, sollte der Gesetzgeber alle Formen des Menschenhandels und der Ausbeutung im Blick haben und ausdrücklich das SchwarzArbG für die Kontrolle der FKS von Prostitutionsstätten erweitern. Die reine Mitteilungspflicht an die zuständigen Behörden nach § 6 Abs. 1 SchwarzArbG genügt nicht. Schon jetzt übernimmt der Zoll diese Aufgabe in einigen Bundesländern. Durch die Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten würden bundesweit Betroffene besser identifiziert werden. Die verschiedenen Ausbeutungsformen sind zudem nicht immer trennscharf voneinander abgrenzbar. So können sie nebeneinander vorliegen oder ineinander übergehen. Die Zielrichtung des Gesetzes sollte mithin die verschiedenen Dimensionen der Ausbeutung widerspiegeln.

Der KOK e.V. schlägt deshalb folgenden Gesetzeswortlaut zur Konkretisierung vor:

„Zweck des Gesetzes ist die Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung der Schwarzarbeit, der illegalen Beschäftigung, des Menschenhandels, der Zwangsprostitution, der Zwangsarbeit, der Ausbeutung der Arbeitskraft und von Prostituierten, der Zuhälterei sowie der Schutz deren Opfer."

b) § 2 Abs. 1 Nr. 7 SchwarzArbG

Der KOK e.V. schließt sich aus Klarstellungsgründen dem Vorschlag in der Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei vom 16.09.2024 an, der eine Konkretisierung des Prüfauftrags der FKS vorsieht.[1] Der Prüfauftrag der FKS erstreckt sich auch auf den Wirtschaftsbereich des

[1] https://www.gdp.de/Bundesvorstand/Dokumente/Stellungnahmen/2024/Stn-GdP-Prostitution-Drs.%2020-10384.pdf

Prostitutionsgewerbes (vgl. § 2a Nr. 10 SchwarzArbG). Der Prüfauftrag sollte sich demnach auch auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen im Kontext des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Zwangsprostitution, Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei erstrecken. Neben den Betroffenen von Delikten gegen die persönliche Freiheit i.S.d. §§ 232 ff. StGB sollten daher auch Betroffene der Straftaten nach § 180a StGB (Ausbeutung von Prostituierten) und 181a StGB (Zuhälterei) umfasst werden.

So könnte § 2 Abs. 1 Nr. 7 folgendermaßen ausformuliert werden:

„ob Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden oder Opfer einer Straftat nach § § 232 – 233a StGB oder §§ 180a, 181a StGB sind oder wurden."

c) § 2a SchwarzArbG

§ 2a SchwarzArbG (bzw. § 28a Abs. 4 SGB IV) definiert Wirtschaftsbereiche und Wirtschaftszweige, die nach Auffassung des Gesetzgebers besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bedroht sind. Die genannten Bereiche sind ebenfalls solche, in denen vermehrt Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung bei Kontrollen anzutreffen sind. Begrüßenswert findet der KOK die Ergänzung des Friseur- und Kosmetikgewerbes in die Liste der relevanten Wirtschaftsbereiche. Die Praxis zeigt jedoch, dass auch andere Branchen ein erhöhtes Risiko aufweisen, ausgebeutet zu werden. So werden regelmäßig Betroffene von in der Pflegebranche[2] und in der Landwirtschaft[3], insbesondere im Rahmen von Saisonarbeit, identifiziert. Um die Identitätsfeststellung bei Prüfungen der FKS auch in diesen Wirtschaftsbereichen zu erleichtern, sollten diese Wirtschaftsbereiche ebenfalls in den Katalog aufgenommen werden.

Der KOK regt deshalb an, folgende Wirtschaftsbereiche mit in die Liste aufzunehmen:

„Nr. 12 im Pflegegewerbe,

Nr. 13 bei Unternehmen der Landwirtschaft, insb. die landwirtschaftliche Saisonarbeit betreffend."

d) § 3 SchwarzArbG

§ 3 Abs. 1 S. 1 SchwarzArbG definiert, dass zur Durchführung der Prüfungen nach § 2 Abs. 1 die Behörden der Zollverwaltung und unterstützenden Stellen befugt sind, von Arbeitgebern, Auftraggebern von Dienst- oder Werkleistungen, Entleihern sowie Selbstständigen (Prüfbeteiligte) die Geschäftsräume und Grundstücke während der Arbeitszeiten der dort tätigen Personen oder während der Geschäftszeiten zu betreten. Begrüßenswert ist dabei die Möglichkeit von unangekündigten Prüfungen. Eine Ausnahme des Anwendungsbereiches besteht weiterhin beim Betreten von Wohnungen. Da gerade in der Pflegebranche viele Personen ausgebeutet werden

[2] Siehe bspw. https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2023/y64_kontrolle_nagelstudios_imbisse_ms.html

[3] Siehe bspw. https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2021/x83_saisonarbeitskraefte_hb.html

(siehe Änderungsvorschlag c) – Vorschlag zur Ergänzung des § 2a SchwarzArbG: Nr. 12) und spontane, staatliche Kontrolle nur schwer möglich sind[4], bedarf es einer rechtlichen Anpassung. Die Praxis der spezialisierten Fachberatungsstellen zeigt, dass Angebote von Rund-um-die-Uhr-Betreuungen oder die Beschäftigung von sog. Live-in Arbeitskräfte regelmäßig gegen geltendes Recht verstoßen. Auch wenn der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Wohnung schwer wiegt, muss in diesem Bereich eine Prüfmöglichkeit zur Bekämpfung von Schwarzarbeit, Menschenhandel und Ausbeutung geschaffen werden.

Aufgrund der Kontrollprobleme im Kontext von Pflegetätigkeiten wird um Prüfung gebeten, ob im Falle einer Durchführung der Prüfung nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG die Behörden der Zollverwaltung und die sie gemäß § 2 Abs. 4 SchwarzArbG unterstützenden Stellen ermächtigt werden können, auch unangekündigt Wohnungen zu betreten, wenn dort Pflegetätigkeiten vorgenommen werden.

e) § 6 Abs. 7 SchwarzArbG

Die Zusammenarbeit von Behörden der Zollverwaltung mit anderen staatlichen Stellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist höchst relevant. Für die Gewährleistung eines umfassenden Opferschutzes von Betroffenen ist aber auch die Kooperation mit spezialisierten Fachberatungsstellen essentiell. So sollte während und im Nachgang von Kontrollen der Arbeitsstätten möglichst unmittelbar persönlicher Kontakt durch die Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen zu (potenziell) Betroffenen hergestellt werden. Die Zusammenarbeit der spezialisierten Fachberatungsstellen mit der FKS hängt derzeit maßgeblich von regionalen Kooperationen und Engagement einzelner Personen ab, meist Opferschutzkoordinator*innen. Für einen Ausbau dieser Zusammenarbeit ist es entscheidend, dass die Opferschutzkoordination nicht nur im Ehrenamt, sondern hauptamtlich ausgeübt wird. Momentan werden Opferschutzkoordinator*innen nicht von ihrer sonstigen beruflichen Tätigkeit freigestellt, sodass für sie ein Mehraufwand mit der Tätigkeit einhergeht. Dies geht zur Last ihrer Verfügbarkeit und Erreichbarkeit. Durch eine verbindliche Zusammenarbeit der FKS mit spezialisierten Fachberatungsstellen können in Anlehnung an die Etablierung starker Verweisungsmechanismen i.S.v. Art. 11 Abs. 4 lit a) RL (EU) 2024/1712 (potentiell) Betroffene besser identifiziert und unterstützt werden. Ein möglichst frühes Hinzuziehen der Fachberatungsstellen wäre letztendlich notwendig, um den Betroffenen den Schutz und die Unterstützung zu gewähren, die sie benötigen – und auf die sie einen Rechtsanspruch haben.

Der KOK schlägt daher folgende Ergänzung des § 6 Abs. 7 SchwarzArbG vor:

„Behörden der Zollverwaltung unterrichten eine spezialisierte Fachberatungsstelle für Betroffene von Ausbeutung und Menschenhandel, wenn bei der Durchführung ihrer Aufgaben i.S.d. § 1 Abs. 3 Nr. 5 konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Ausländer Opfer einer Straftat nach §§ 232 bis 233a des Strafgesetzbuches, nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurde."

[4] Siehe https://www.boeckler.de/de/magazin-mitbestimmung-2744-schwarzmarkt-fuer-haeusliche-pflege-6074.htm.

f) § 24 SchwarzArbG

Nach § 24 Abs. 1 SchwarzArbG stellt die Generalzolldirektion die Zentralstelle der Behörden der Zollverwaltung für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung dar. Diese soll die Hauptzollämter in den in Abs. 2 benannten Bereichen unterstützen. Der KOK begrüßt in diesem Zusammenhang insbesondere die Unterstützung der Zentralstelle bei der Erstellung von Analysen, Statistiken und Berichten zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Forschung ist essenziell, um konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Ausbeutung und Menschenhandel zu entwickeln, anzupassen und umzusetzen.

Darüber hinaus sollte die Zentralstelle als Kompetenzzentrum zur Sicherung einer qualitativ hochwertigen und bundeseinheitlichen Durchführung des SchwarzArbG die Hauptzollämter auch bei der Organisation von Schulungen und Erfahrungsaustauschen für die mit der Durchführung des Gesetzes betrauten Mitarbeitenden unterstützen. Die Identifizierung von Betroffenen hängt maßgeblich von dem vorhandenen Wissen und den Kompetenzen der Mitarbeitenden der FKS ab. Im Gesetz bislang nicht abgebildet, aber aus Sicht des KOK unbedingt erforderlich, sind daher verpflichtende Schulungen und Fortbildungen in diesem Bereich. Diese sollten für alle FKS-Mitarbeitenden, die in Kontakt mit potenziell Betroffenen kommen, durchgeführt werden und idealerweise in Präsenz unter Einbindung erfahrener Praktiker*innen stattfinden. Der KOK e. V. bietet sich hier, neben der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel, ausdrücklich als Kooperationspartner an.

2. Art. 14 Nr. 1 – Anpassung des § 29 Bundeskriminalamtgesetzes

Richtig erkannt wird, dass den Behörden der Zollverwaltung, insbesondere der FKS, eine entscheidende Rolle bei der Identifizierung von Betroffenen und Täter*innen des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung durch eine Beschäftigung zu kommt. Die einzige Maßnahme, die der Referentenentwurf jedoch zur Verbesserung der Identifizierung von Betroffenen vorsieht, ist die Erweiterung des § 29 Bundeskriminalamtgesetzes, durch die die Behörden der Zollverwaltung, die mit der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben, mit der Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten, mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung oder mit der Wahrnehmung von Sicherungs- und Schutzaufgaben betraut sind, in den polizeilichen Informationsverbund aufgenommen werden. Rein vorsorglich möchte der KOK betonen, dass dies allein mutmaßlich nicht zur Verbesserung der Identifizierung von Betroffenen führen wird. Zwar wird die Teilnahme an dem Informationsverbund die Behörden der Zollverwaltung mit mehr Informationen für die Ermittlungsarbeit ausstatten, es bedarf jedoch für eine effektive Identifizierung von Betroffenen vornehmlich Schulungen und Fortbildungen der Mitarbeitenden. Auch die neue Änderungsrichtlinie zur EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (RL (EU) 2024/1712) sieht in Art. 11 Abs. 4 vor, dass die Mitgliedstaaten erforderliche Maßnahmen treffen müssen, um Mechanismen für die frühzeitige Erkennung und Identifizierung von Opfern einzurichten.