

Stellungnahme des
Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.
zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der
Schwarzarbeitsbekämpfung (Stand 05.09.24)**

Berlin, den 04.10.2024

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 Möglichkeit der Stellungnahme. Der KOK e.V. begrüßt grundsätzlich das Vorhaben des Gesetzes, die Zollverwaltung moderner und digitaler aufzustellen, um u.a. Schwarzarbeit künftig effizienter verfolgen zu können.

Der Gesetzesentwurf berücksichtigt jedoch nicht in ausreichendem Maße die Betroffenenperspektive. Die Praxis zeigt, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (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 zukommen zu lassen in Form des Weiterverweises an spezialisierte Fachberatungsstellen (FBS), werden sie häufig als Beschuldigte wahrgenommen und behandelt. Dies erschwert erheblich, dass sie die notwendige Unterstützung erhalten. Die Identifizierung von Betroffenen hängt maßgeblich von vorhandenen Wissen und Kompetenzen der Mitarbeitenden der FKS ab. Nicht abgebildet im Gesetz, aber unbedingt notwendig, sind daher verpflichtende Schulungen und Fortbildungen auf diesem Gebiet. Diese sollten für alle FKS Mitarbeitenden, die in Kontakt mit potenziell Betroffenen kommen, durchgeführt werden und im besten Fall in Präsenz unter Einbindung erfahrener Praktiker*innen stattfinden. Der KOK e.V. bietet sich hier neben der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangarbeit und Menschenhandel als Kooperationspartner an.

Gerade im Zuge ihres Prüfauftrages müssen Betroffene über ihre Rechte informiert und diese gewährleistet werden. Ein weiteres 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 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.

Ein weiteres Problem ist, 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) Nr. 2 - § 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 Zwangarbeit 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 Absatz 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.

Wir schlagen deshalb folgenden Gesetzeswortlaut vor:

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

b) § 2 Abs. 1 Nr. 7

Der KOK schließt sich aus Klarstellungsgründen dem Vorschlag in der Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei vom 27.09.2024 an, der die Konkretisierung des Prüfauftrags der FKS vorsieht. Der Prüfauftrag der FKS erstreckt sich auch auf den Wirtschaftsbereich des Prostitutionsgewerbes (vgl. § 2a Nr. 7). 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 Friseurgewerbes 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 Ausbeutung in Nagelstudios¹, in der Pflegebranche² und in der Landwirtschaft³, insbesondere im Rahmen von Saisonarbeit, identifiziert. Um die Identitätsfeststellung

¹ Siehe bspw.

https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2023/y64_kontrolle_na_gelstudios_imbisste_ms.html

² Siehe bspw.

https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2023/y64_kontrolle_na_gelstudios_imbisste_ms.html

³ Siehe bspw.

https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2021/x83_saisonarbeits_kraefte_hb.html

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 Nagelstudios,

Nr. 13 Pflegegewerbe,

Nr. 14 landwirtschaftliche Saisonarbeit.“

d) § 3 SchwarzArbG

§ 3 Abs. 1 S. 1 SchwarzArbG definiert, dass zur Durchführung der Prüfungen nach § 2 Absatz 1 die Behörden der Zollverwaltung und unterstützenden Stellen befugt sind, von Arbeitgebern, Auftraggebern von Dienst- oder Werkleistungen, Entleihern sowie Selbstständigen (Prüfbeteiligte) unangekündigt die Geschäftsräume und Grundstücke während der Arbeitszeiten der dort tätigen Personen oder während der Geschäftszeiten zu betreten. Begrüßenswert ist die Erweiterung des Anwendungsbereiches auf Geschäftsräume von Arbeitgebern, Auftraggebern von Dienst- oder Werkleistungen, Entleihern sowie Selbstständigen (Prüfbeteiligte) und die Möglichkeit von unangekündigten Prüfungen. Eine Ausnahme besteht weiterhin beim Betreten von Wohnungen. Da gerade in der Pflegebranche viele Personen ausgebeutet werden (siehe Änderungsvorschlag Nr. 3 – Vorschlag Nr. 13) und spontane, staatliche Kontrolle nur schwer möglich sind⁴, bedarf es einer rechtlichen Anpassung. Die Praxis der spezialisierten Fachberatungsstellen zeigt, dass Angebote von Rund-um-die-Uhr-Betreuungen oder sog. Live-in Arbeitskräfte regelmäßig gegen geltendes Recht verstößen. 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 die Behörden der Zollverwaltung und die sie gemäß § 2 Absatz 4 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 relevant. Für die Gewährleistung eines umfassenden Opferschutzes von Betroffenen ist außerdem 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

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

(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. 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.“

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

Richtig erkannt wird, dass 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 FKS in den polizeilichen Informationsverbund aufgenommen wird.

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 FKS 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 Bekämpfung des Menschenhandels 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.