

**Aktualisierte Stellungnahme des
Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.
zu dem
Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug
(BT-Drs. 19/8691 vom 25.03.2019)**

01.04.2019

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK ist nicht nur bundesweit sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich die Mehrheit aller in diesem Bereich tätigen deutschen Fachberatungsstellen. Im KOK e.V. sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK e.V. hatte im Rahmen der Verbändebeteiligung (AZ: III A 3 – SV3010/18/10016) am 20.12.2018 eine Stellungnahme zum *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Missständen am Arbeitsmarkt, illegaler Beschäftigung sowie von Kindergeld- und Sozialleistungsmisbrauch* vom 03.12.2018 eingereicht.

Die aktualisierte Stellungnahme bezieht sich auf den am 19.02.2019 vom Kabinett beschlossenen Gesetzesentwurf¹.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Kommentierung im Rahmen der Verbändeanhörung und begrüßen einige nun vorgenommenen Änderungen ausdrücklich. Einige vom KOK e.V. angeregte Veränderungen wurden im Gesetzesentwurf berücksichtigt. Andere Bedenken hingegen bleiben weiterhin bestehen und wir möchten deshalb auf diese Punkte erneut hinzuweisen.

Auf Grund des Umfangs der geplanten Änderungen beschränken sich unsere Anregungen auf einige, für unsere Zielgruppe besonders relevante Aspekte. Im Hinblick auf die Änderungen zum Kindergeldanspruch möchten wir auf die Stellungnahmen der Diakonie Deutschland² und des Deutschen Caritasverbands³ verweisen. Hinsichtlich der thematischen Breite des Entwurfes wäre aus unserer Sicht zudem eine aktive Einbindung der Wohlfahrtsverbände und verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisation, die zu den Themen Ausbeutung, Rechte von EU-Bürger*innen oder Bürgerrechte im Allgemeinen arbeiten, im Rahmen der Verbändebeteiligung gewinnbringend gewesen.

¹ [BT-Drs.19/8691](#).

² [Stellungnahme der Diakonie Deutschland](#) zum Referentenentwurf.

³ [Caritas Deutschland Stellungnahme](#) zum Referentenentwurf.

Der KOK begrüßt das Vorhaben Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu schaffen, um insbesondere die Bekämpfung von Formen der Zwangsarbeit und der Ausbeutung der Arbeitskraft zu stärken. Der Entwurf der Bundesregierung führt im Vergleich zum Referentenentwurf wesentlich deutlicher aus, dass die FKS im Bereich Menschenhandel zuständig sein soll. So wird nun auch in der Lösungsbeschreibung des Gesetzesentwurfs Menschenhandel explizit benannt: *„Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen, um insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu stärken.“*⁴ Auch in der Gesetzesbegründung wird nun eine Zuständigkeit für Menschenhandel im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung klar benannt: *„Entsprechend der Prüfungsausrichtung der FKS, Prüfungen am Arbeitsort vorzunehmen, bezieht sich der Bekämpfungsansatz in erster Linie auf die Formen der Ausbeutung der Arbeitskraft durch Arbeitgeber (§§ 233 Absatz 1 Nummer 1 und 233a des Strafgesetzbuches), gleichwohl aber auch auf die damit zusammenhängenden Vorbereitungs- und Begleithandlungen, wie den Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung (§ 232 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b des Strafgesetzbuches) und die Zwangsarbeit (§ 232b des Strafgesetzbuches).“*⁵ Weiterhin wird Menschenhandel und Zwangsarbeit jedoch nicht explizit im Gesetz selbst benannt.

Weiterhin kritisch hingegen sehen wir insbesondere die geplante Änderung im Arbeitnehmer-Entsenderecht und die damit verbundenen Betretungsbefugnisse der Zollbehörden sowie die geplante Ordnungswidrigkeit im Hinblick auf das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft im öffentlichen Raum und bitten dringend darum, diese Punkte erneut zu überdenken.

Vorab möchten wir betonen, dass es um Arbeitsausbeutung und Menschenhandel wirksam zu bekämpfen, nicht nur ausreichend Kompetenzen und Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden braucht, sondern immer auch parallel die Informations- und Unterstützungsangebote für die von Ausbeutung betroffenen Personen auf- und ausgebaut werden müssen. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass dort wo keine Unterstützung angeboten werden kann oder über diese Möglichkeiten nicht informiert wird, die Betroffenen häufig auf Grund mangelnder Alternativen in der Ausbeutungssituation verbleiben oder in eine solche zurückkehren. Zudem muss klar geregelt sein, wer für den Opferschutz zuständig ist und Beamt*innen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sollten umfassend hinsichtlich der Opferrechte geschult sein. Diese Informationen müssen an die Betroffenen weitergetragen und entsprechende Schritte eingeleitet werden. Darüber hinaus erachtet der KOK e.V. es als dringend notwendig, dass die FKS zukünftig stärker in Kooperationsvereinbarungen und Netzwerke zur Unterstützung Betroffener von Menschenhandel und Ausbeutung eingebunden ist. Wir begrüßen es daher ausdrücklich, dass der Gesetzesbegründung nun eine detaillierte Beschreibung hinzugefügt wurde, die sich u.a. auf die Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen, die Einbindung der Beamt*innen der FKS in bestehende Fachgremien auch notwendige Schulungen bezieht:

⁴ BT-Drs. 19/8691, S. 2.

⁵ BT-Drs. 19/8691, S. 42.

- „(...) die **Kooperation zwischen der FKS und den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen soll intensiviert werden, um den Betroffenen einen Weg aus illegalen Strukturen bzw. aus einer prekären Lebenslage zu ermöglichen.**“
- „Für die effektive Bekämpfung von Menschenhandel wird die **FKS die Zusammenarbeit** mit den Polizeivollzugsbehörden, mit den in diesem **Bereich tätigen Fachberatungen** und Stellen sowie mit den **Austauschgremien zu Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel intensivieren.**“
- „Mit der Erweiterung der Kompetenzen geht einher, dass **die FKS** zum Schutz der Opfer von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel **ihr Personal in den Bereichen Erkennung** von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, den entsprechenden Normen des Ausländerrechts, **Rechte der Betroffenen** von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel sowie dem **Opferschutz gesondert schulen wird.**“⁶

Vorschriften im Einzelnen:

Artikel 1 Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG)

zu Nummer 2: §1 SchwarzArbG – Zweck des Gesetzes

Der KOK e.V. hatte an dieser Stelle des Referentenentwurfs anregt, die Bekämpfung der Ausbeutung der Arbeitskraft, der Zwangsarbeit und des damit verbundenen Menschenhandels explizit als Zweck des Gesetzes zu nennen. Dieser Anregung wurde sinngemäß nachgekommen, indem neu eingefügt wurde, dass illegale Beschäftigung ausübt, wer „5. als Arbeitgeber Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt.“ In der Gesetzesbegründung zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe d) wird nun erläutert: „Unter die Definition der illegalen Beschäftigung fällt mit § 1 Absatz 3 Nummer 5 künftig auch die Beschäftigung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen. Damit bekämpft die FKS nach dem Zweck des Gesetzes künftig unter anderem auch den Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft und Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§§ 232 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b, 232b, 233 Absatz 1 Nummer 1 und 233a Absatz 1 Nummer 2 des Strafgesetzbuches).“⁷

Der KOK e.V. begrüßt die Klarstellung, dass ein Zweck des Gesetzes auch die Bekämpfung der Arbeitsausbeutung und des Menschenhandels ist.

zu Nummer 3: §2 SchwarzArbG-E – Prüfungsaufgaben

§2 Abs. 1 Nr. 7

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Aufgaben der Behörden der Zollverwaltung zu erweitern. Aufgabe der Behörden der Zollverwaltung soll zukünftig sein, zu prüfen, ob „7. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden“

⁶ vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 41- 42, Hervorhebungen durch KOK e.V.

⁷ BT-Drs. 19/8691, S. 40.

Der entsprechende Abschnitt in der Gesetzesbegründung wurde stark erweitert und führt nun aus: „(...) Durch die Erweiterung der Prüfungsbefugnisse auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen wird eine Prüfung sämtlicher Arbeitsbedingungen im Hinblick darauf ermöglicht, ob Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen stehen, welche der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung nachgehen. Insoweit wird die Beschreibung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen aus § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufgegriffen, die auch der Legaldefinition der ausbeuterischen Beschäftigung in § 232 Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuchs zugrunde liegt. Durch diese Erweiterung der Prüfungsbefugnisse der FKS wird die Zusammenarbeit nach § 6 zwischen der FKS und den sie gemäß § 2 Absatz 3 unterstützenden Stellen weiter verbessert. Darüber hinaus wird die FKS in die Lage versetzt, mögliche Opfer von Arbeitsausbeutung oder Menschenhandel besser zu identifizieren und dadurch andere Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungen in diesem Deliktsfeld zu unterstützen oder anders als bisher entsprechende Ermittlungen von Taten nach den §§ 232 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b, 232b, 233 Absatz 1 Nummer 1 und 233a Absatz 1 Nummer 2 des Strafgesetzbuchs nach § 14 Absatz 1 Satz 1 selbst führen zu können.“⁸

Der KOK begrüßt diese Mandatserweiterung. Auch ist aus unserer Sicht der Verweis auf § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wichtig, da dessen Beschreibung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen das zusätzliche Merkmal des rücksichtslosen Gewinnstrebens im Gegensatz zur Legaldefinition der ausbeuterischen Beschäftigung in § 232 Abs.1 Satz 2 StGB nicht enthält.

Der KOK e.V. empfiehlt an dieser Stelle weiterhin, zu prüfen, ob nicht auch eine explizite Nennung von Menschenhandel und Zwangsarbeit in §2 SchwarzArbG-E Nr. 7 sinnvoll ist, da Erfahrungen der Praxis zeigen, dass eine Nennung nur in der Gesetzesbegründung zu Unsicherheiten und auch Uneinheitlichkeit bei der Anwendung führen kann.

In der Gesetzesbegründung wird jetzt zudem stärker auf die Zusammenarbeit mit den die FKS unterstützenden Stellen sowie andere Strafverfolgungsbehörden hingewiesen. Wir möchten an dieser Stelle hervorheben, dass nicht erst mit einer Erweiterung der Prüfkompetenzen auch andere Kooperationspartner von Bedeutung sind. Es ist von großer Wichtigkeit, dass die FKS in bestehende Kooperationsvereinbarungen im Bereich Menschenhandel, die es in fast allen Bundesländern gibt, einbezogen ist. Diese Vereinbarungen (z.T. auch Erlasse) halten die Aufgaben und Art und Weise der Zusammenarbeit verschiedenen Akteure in Fällen von Menschenhandel, wie zum Beispiel Polizei und spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS), fest. Diese Kooperationskonzepte werden teilweise von Runden Tischen flankiert, die dem direkten Austausch und der besseren Zusammenarbeit dienen. Es ist dringend empfehlenswert, dass die FKS in diese Kooperationsvereinbarungen und Austauschgremien aufgenommen wird, wo dies noch nicht geschehen ist. Gerade für die Unterstützung der Betroffenen ist eine derartige Zusammenarbeit von größter Bedeutung.

Wir begrüßen sehr, dass unsere Empfehlung einen entsprechenden Hinweis auf die Zusammenarbeit mit weiteren Kooperationspartnern in die Gesetzesbegründung aufzunehmen, Berücksichtigung gefunden hat. Sowohl für Schulungen als auch Netzwerkarbeit sind allerdings auch fortlaufend

⁸ BT-Drs. 19/8691, S. 41.

ausreichend finanzielle und zeitliche Ressourcen sicherzustellen, welche im Erfüllungsaufwand berücksichtigt werden müssen.

§ 2 Abs. 1 Nr. 8

Des Weiteren sollen nach §2 Abs.1 SchwarzArbG- E die Behörden der Zollverwaltung zukünftig prüfen, ob (...)

„8. die Arbeitskraft im öffentlichen Raum entgegen § 5a angeboten oder nachgefragt wird oder wurde.“

Mit dieser Vorschrift soll die FKS die Befugnis erhalten, gegen sogenannte „Tagelöhnerbörsen“ vorzugehen. Diese Einfügung bezieht sich auf den eingefügten §5a (siehe unten), der zum einen verbietet, dass eine illegale Arbeitsleistung angeboten wird und zum anderen, dass eine solche nachfragt wird.

Die Gesetzesbegründung beschreibt das Ziel wie folgt: *„Die FKS erhält die Befugnis, zu prüfen, ob durch das Anbieten oder Nachfragen von Dienst- oder Werkleistungen im öffentlichen Raum Arbeitsverhältnisse zu Unrecht, das heißt entgegen § 5a, angebahnt werden oder wurden. Durch die Erweiterung der Prüfungsaufgabe und der damit verbundenen Prüfungs- und Ermittlungsbefugnisse wird die FKS gegen Tagelöhnerbörsen vorgehen, um deren Auflösung zu erreichen und die Arbeitsuchenden in eine legale Beschäftigung zu bringen. Durch die Kooperation der FKS mit den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen (siehe dazu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Nummer 7) soll gewährleistet werden, dass Betroffene notwendige Unterstützung erhalten. Durch gezielte Prüfungen werden Erkenntnisse über den Personenkreis der Arbeitsuchenden, der Auftraggeber, über die Art und den Ort der Tätigkeiten und über gegebenenfalls vorhandene Strukturen im Hintergrund gewonnen und durch gezielte Präventions-, Prüfungs- und sich anschließende Ermittlungsmaßnahmen ein erhöhter Verfolgungsdruck aufgebaut.“⁹*

- ➔ Diese Vorschrift und Begründung ist im Wesentlichen unverändert geblieben, abgesehen von dem Verweis auf die Kooperation der FKS mit den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen. Wir empfehlen weiterhin die Streichung dieses Punktes. Zur Begründung siehe Erläuterungen zu §5a SchwarzArbG-E.

Zu Nummer 8: § 5a SchwarzArbG-E – Unzulässiges Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft

Neu eingefügt werden soll folgender §5a:

(1) Es ist einer Person verboten, ihre Arbeitskraft als Tagelöhner im öffentlichen Raum aus einer Gruppe heraus in einer Weise anzubieten, die geeignet ist, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung zu

⁹ BT-Drs. 19/8691, Hervorhebung durch KOK e.V.

ermöglichen. Ebenso ist es einer Person verboten, ein unzulässiges Anbieten der Arbeitskraft dadurch nachzufragen, dass sie ein solches Angebot einholt oder annimmt.

(2) Die Behörden der Zollverwaltung können eine Person, die gegen das Verbot des unzulässigen Anbietens und Nachfragens der Arbeitskraft verstößt, vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten.“

Begründet wird diese neue Vorschrift folgendermaßen: *„Mit dem Verbot werden bestimmte Formen des Anbietens und Nachfragens von Werk- und Dienstleistungen im öffentlichen Raum untersagt, um damit insbesondere sogenannte Tagelöhnerbörsen, die mittlerweile in mehreren deutschen Großstädten angetroffen werden können, aufzulösen. (...) Darüber hinaus ist das Ausbeutungsrisiko für Arbeitsuchende hier besonders hoch, insbesondere, wenn zugleich ein illegaler Aufenthalt vorliegt.“¹⁰*

Berichte aus der Praxis über derartige Arbeiterbörsen und Bedenken hinsichtlich des vermuteten Ausmaß der Ausbeutung gibt es aus verschiedenen deutschen Großstädten. Bestrebungen, hier Verbesserungen durchzusetzen, sind aus unserer Sicht begrüßenswert und notwendig; die vorgeschlagene Vorschrift halten wir jedoch aus mehreren Gründen für problematisch:

§5a Abs. 1 SchwarzArbG-E verbietet sowohl das Anbieten der Arbeitskraft als auch die Nachfrage einer solchen, wenn dies unter den genannten Umständen geschieht. Dem Gesetzesentwurf zufolge soll durch das Verbot u.a. die Auflösung der Tagelöhnerbörsen erreicht und Arbeitsuchende in eine legale Beschäftigung gebracht werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass Personen, die sich auf diese Art und Weise Arbeitsmöglichkeiten suchen müssen, häufig keine anderen Möglichkeiten haben, ihren Unterhalt zu sichern. Ob ein Verbot, das durch Platzverweise bis hin zu Bußgeld bis zu 5000€ (siehe §8 Abs. 2 Nr. 7 SchwarzArbG-E i.V.m. §8 Abs. 6 SchwarzArbG-E)¹¹ durchgesetzt werden kann, eine zielführende Lösung des Problems sein kann, ist aus unserer Sicht fraglich. Ohne den dort Arbeitsuchenden andere Erwerbsmöglichkeiten oder anderweitige Unterstützung anzubieten, ist eine schlichte Verlagerung des Problems zu befürchten. Die nun in der Gesetzesbegründung zu §2 Abs. 1 Nr. 8 SchwarzArbG-E neu erwähnte Kooperation der FKS mit den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen¹² wird in der Praxis gegenwärtig häufig wegen vielerorts fehlender oder unzureichender Unterstützungsangebote ins Leere laufen. Die in der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 1 Nr. 8 SchwarzArbG-E angesprochenen, aber nicht näher beschriebenen Präventionsmaßnahmen sind zu begrüßen; eine konkrete inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung lässt der Entwurf jedoch offen.

Des Weiteren kann unterstellt werden, dass nicht alle Personen, die auf entsprechenden Arbeiterbörsen ihre Dienste anbieten, dies auch freiwillig tun – vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass sich darunter auch Personen befinden, die dazu gezwungen werden. Es ist deshalb von besonderer Wichtigkeit, auch die Rechte dieser Personen im Blick zu haben und nicht nur sanktionierende Maßnahmen umzusetzen. So haben Ausländer*innen, die von einer in § 25 Abs. 4a Satz 1 oder in § 25 Abs. 4b Satz 1 AufenthG genannten Straftat betroffen sind, z. Bsp. Anspruch auf eine mindestens dreimonatige Duldung (sog. Bedenk- und Stabilisierungsfrist) nach §59 Abs.7

¹⁰ BT-Drs. 19/8691, S. 46, Hervorhebung durch KOK e.V.

¹¹ BT-Drs. 19/8691, S. 13-14.

¹² BT-Drs. 19/8691, S. 41.

AufenthG und entsprechende Leistungen. Zugang zu diesem, und weiteren damit verknüpften Opferrechten setzt voraus, dass die kontrollierenden und ermittelnden Beamt*innen hinreichend sensibilisiert und informiert sind, um Betroffene zu erkennen und entsprechend zu handeln. Wie bereits oben erwähnt, sieht der Gesetzgeber jetzt ausdrücklich Schulungen des FKS-Personals hinsichtlich der Opferrechte, einschließlich der entsprechenden Normen des Ausländerrechts, vor¹³ und es bleibt zu hoffen, dass dies dann auch tatsächlich umgesetzt wird.

Die Vorschrift sieht auch eine Bestrafung der Nachfrage vor. Wenngleich eine Bestrafung derjenigen, die Personen zu ausbeuterischen und illegalen Bedingungen beschäftigen, grundsätzlich zu begrüßen ist, stellt sich die Frage, ob die geplante Ordnungswidrigkeit hier tatsächlich das beste Mittel ist. Wir möchten bitten, zu prüfen wie sich §5a SchwarzArbG-E zu §232 Abs.1 Nr.1b StGB bzw. §233 StGB verhält. Denn: wenn eine Person eine andere, die sich in einer Zwangslage befindet, mit dem Ziel der Ausbeutung anwirbt, dann kann das unter Menschenhandel fallen. Die Gegebenheiten auf den „Arbeiterbörsen“ sind unseres Erachtens nach dergestalt, dass unterstellt werden kann, dass potentielle Arbeitgeber*innen durchaus davon ausgehen können, dass sich die Arbeitsuchenden in einer Zwangslage – und sei es nur einer finanziellen Notlage – befinden. Insbesondere, wenn zudem ein regulärer Aufenthaltstitel fehlt, ist das Ausbeutungsrisiko besonders hoch (vgl. S.46). Holt ein/e Arbeitgeber*in hier Arbeiter*innen ab, um für Dienstleistungen ein möglichst geringes Entgelt zu bezahlen, also die Person auszubeuten, könnte dies u.U. nach §233 StGB geahndet werden.

Aus Sicht des KOK ist der Nutzen dieser Ordnungswidrigkeit nicht eindeutig. Es stellt sich die Frage, ob die Vorschrift sich nicht möglicherweise sogar negativ auf Ermittlungsverfahren bzgl. Menschenhandel auswirken könnte, da dann in solchen Fällen eine Ordnungswidrigkeit nach §5a SchwarzArbG-E festgestellt würde und nicht wegen Menschenhandel und/oder Ausbeutung der Arbeitskraft ermittelt werden würde. Wir bitten dies zu prüfen und ggf. die Vorschrift zu streichen.

- ➔ der KOK empfiehlt dringend die ersatzlose Streichung des §5a SchwarzArbG-E im Hinblick auf die Ordnungswidrigkeit für das Anbieten der Arbeitskraft und eine detaillierte Überprüfung und ggf. Streichung der Vorschrift in Bezug auf die Nachfrage.

Artikel 2 Änderungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG)

zu Nummer 4: §17 Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung und anderer Behörden

Um überprüfen zu können, ob die in §5 AEntG-E neu eingefügten Arbeitsbedingungen der angemessenen Unterbringung von Arbeitnehmer*innen eingehalten werden, sollen die Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung erweitert werden:

„die Behörden der Zollverwaltung zur Prüfung von Arbeitsbedingungen nach § 5 Satz 1 Nummer 4 befugt sind, bei einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom Arbeitgeber

¹³ vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 41- 42, Hervorhebungen durch KOK e.V.

zur Verfügung gestellte Unterkünfte für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu jeder Tages- und Nachtzeit zu betreten“.

Im Vergleich zum Referentenentwurf wurde hier lediglich der Begriff „Wohnunterkünfte“ durch „Unterkünfte“ ersetzt. In der Begründung heißt es dazu: *„Zu diesem Zweck ist die FKS befugt, die vom Arbeitgeber gestellten Unterkünfte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu betreten, zu besichtigen und sowohl die Gestellung an sich als auch die Ordnungsmäßigkeit der Unterkünfte zu überprüfen. Zudem wird die FKS befugt, die dort angetroffenen Personen zu befragen und mitgeführte Unterlagen zu prüfen. Mit dem Betretungsrecht wird in das nach Artikel 13 Grundgesetz geschützte Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingegriffen.“¹⁴*

Der Gesetzesbegründung weist auf die engen Voraussetzungen des Artikels 13 Abs. 7 Grundgesetz hin, leitet aber auf Grundlage des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes ein Betretungsrecht zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ab. So könne eine derartige Gefahr bei besonders menschenunwürdigen Unterkunftsbedingungen bestehen, wenn zum Beispiel Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen während ihrer Tätigkeit in baufälligen Wohnobjekten oder in unzumutbaren Massenunterkünften („Matratzenlagern“) untergebracht seien.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die FKS zur Beurteilung der Gesamtumstände der Arbeitsbedingungen auch die Unterbringung miteinbezieht; eine derartige Würdigung der Gesamtumstände ist auch hinsichtlich §233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft) wichtig. Der KOK bezweifelt jedoch, ob derart weitreichende Betretungsbefugnisse verhältnismäßig sind. Zu Recht ist der private Raum besonderem Schutz unterstellt und eine Kontrolle an besondere Voraussetzungen geknüpft. Die Frage, ob Matratzenlager die Voraussetzungen für ein Betretungsrecht wegen dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfüllen, ist nicht zweifelsfrei zu bejahen. Es fehlt zudem an dieser Stelle eine Definition „menschenunwürdigen Unterkunftsbedingungen“ – was zu übermäßigen Ermessensspielräumen führen könnte. Aus Sicht des KOK e.V. ist der Eingriff in die Grundrechte der Arbeiter*innen in dieser Form unverhältnismäßig. Es wäre nun denkbar, dass die Behörden zu Nachtzeiten die Räume der Arbeiter*innen für Kontrollen betreten und die dort Anwesenden im Schlaf überraschen. Ob dies zu einer vertrauensvollen Kooperation der dort angetroffenen Arbeitnehmer*innen mit den Behörden und damit zu verwertbaren Aussagen gegen die Arbeitgeber*innen beitragen würde, darf bezweifelt werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass vorrangig den Arbeitgeber*innen Vergehen vorgeworfen werden und gegen diese ermittelt wird, scheint ein solches Vorgehen unverhältnismäßig. Insbesondere, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die Personen möglicherweise in Zwangslagen befinden und u.U. von Arbeitgeber*innen unter Druck gesetzt werden, ist ein sensibler Umgang mit den Betroffenen von Nöten.

➔ Der KOK e.V. empfiehlt dringend, von der geplanten Änderung der Betretungsbefugnisse abzusehen, da eine Verhältnismäßigkeit nicht gegeben ist.

¹⁴ BT-Drs. 19/8691, S.57, Hervorhebung durch KOK e.V.

Auch die Übermittlungspflicht der Behörden nach §6 SchwarzArbG bzw. §87 Abs. 2 AufenthG an die Ausländerbehörden stellt hier, wie auch an vielen anderen Stellen, aus Sicht der Betroffenen ein Problem dar und kann dazu führen, dass Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere, werden sie nicht als Opfer von Straftaten identifiziert, statt eine Duldung und Unterstützung zu erhalten, mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen. Diese Regelung wurde auch vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im aktuellen Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens durch Deutschland kritisiert. Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung eine klare Trennung (sogenannte „Firewall“) zwischen öffentlichen Stellen und Einwanderungsbehörden zu gewährleisten.¹⁵

Artikel 9 Änderungen des Einkommensteuergesetzes

zu Nummer 4 § 62 Einkommensteuergesetz

Der KOK e.V. erachtet den durch Änderungen des §62 Abs. 2 Satz 1 Einkommensteuergesetz-E verursachten Ausschluss von Kindergeldleistungen für neu zugezogene, nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen in den ersten drei Monaten als problematisch. Berichten der Praxis zufolge, ist die Beantragung von Kindergeld für EU-Bürger*innen in der Vergangenheit bereits sehr viel schwieriger geworden und einer Vielzahl von Prüfungen unterworfen. Der jetzt geplante Leistungsausschluss kann als weiterer Schritt in dieser Entwicklung verstanden werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob ein solcher Ausschluss EU-rechtskonform ist. Hinsichtlich einer detaillierten Bewertung möchten wir auf die Stellungnahme der Diakonie Deutschland und des Deutschen Caritasverbands verweisen.¹⁶

Weiterführende Punkte

Umsetzung der Opferrechte

Einer der wichtigsten Ausgangspunkte zur erfolgreichen Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel und zur Unterstützung der Betroffenen ist, deren Zugang zum Recht zu gewährleisten. Werden nun das Mandat und damit verbunden auch die personellen Ressourcen der FKS erweitert, ist es unabdingbar, dass alle Beamt*innen umfassend hinsichtlich der Rechte der Betroffenen von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel geschult sind.

Insbesondere muss die Bedenkfrist nach §59 Abs. 7 AufenthG, als Dreh- und Angelpunkt nachfolgender Möglichkeiten bekannt sein und konsequent angewandt werden. Grundsätzlich sollte davon auszugehen sein, dass die Beamt*innen der Zollverwaltung diese Vorschrift kennen. Auch im bisherigen Aufgabenbereich der FKS muss über diese informiert werden, da sie auch bei Straftaten nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zur Anwendung kommt. Um sicherzustellen, dass alle

¹⁵ Vereinte Nationen, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, [E/C.12/DEU/CO/6](#), Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27 November 2018, RN. 26-27, S.4; zur Firewall siehe auch: Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2016) General Policy Recommendations No.16: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/REC-16-2016-016-ENG.pdf>.

¹⁶www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/Gesetz-zur-Staerkung-der-FKS/0-Gesetz.html.

Beamt*innen informiert sind, dass die Bedenkfrist auch bei §§232- 233a StGB zur Anwendung kommt, sollten umfassende Schulungen durchgeführt werden. Selbiges gilt für die Anwendung des §25 Abs. 4a bzw. §25 Abs. 4b AufenthG. Auch muss sichergestellt werden, dass die Beamt*innen ihren Informationspflichten nach §406i ff StPO nachkommen und u.a. über die Möglichkeit, vermögensrechtliche Ansprüche geltend zu machen und bestehende Möglichkeiten der Unterstützung durch Opferhilfeeinrichtungen informieren. Oben beschriebene Einbindung in bestehende oder neue Netzwerke kann hierbei sicherstellen, dass aktuelle Entwicklungen an alle Akteure weitergeleitet werden. Es ist zu begrüßen, dass die Notwendigkeit die FKS in Netzwerke einzubinden auch vom Gesetzgeber erkannt wurde. Dies muss nach Inkrafttreten des Gesetzes konsequent umgesetzt werden.

Sollte an der Einführung des §5a SchwarzArb-E festgehalten werden, muss zudem für das Prinzip der Non-Punishment clause¹⁷, also den Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Opfer für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit Menschenhandel oder Nötigung begangen wurden, sensibilisiert werden und von gegebenen Möglichkeiten zur Einstellung der Verfahren gegen diese Personen Gebrauch gemacht werden.

¹⁷ [2011/36/EU](#), Artikel 8. Siehe auch: KOK e.V. (2016) Informationsdienst: Zu Straftaten oder Betteln gezwungen: weitere Formen des Menschenhandels und die Non-Punishment clause, S. 9ff.