

Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeits- bekämpfung

Kontaktperson:

Stephanie Sperling
Referentin

Faire Mobilität
Beratungsnetzwerk des DGB
gefördert durch das BMAS
Alte Jakobstraße 149
10969 Berlin

sperling@faire-mobilitaet.de

09. Oktober 2025

Einleitung

Faire Mobilität ist das Beratungsnetzwerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und wird seit dem Jahr 2021 auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) gefördert. Zuvor hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Beratungsangebot zehn Jahre als Projekt gefördert. Ziel von Faire Mobilität ist es, die Freizügigkeit und die Mobilität der EU-Arbeitnehmer*innen fair zu gestalten. Faire Mobilität informiert, berät und unterstützt EU-Arbeitnehmer*innen, insbesondere aus Mittel- und Osteuropa zu arbeits- und sozialrechtlichen Themen (u.a. Lohn, Arbeitszeit, Kündigung etc.) in deren Erstsprache. Oft arbeiten diese Menschen unter prekären Bedingungen in der Landwirtschaft, der Pflege, in der Gastronomie oder auf Baustellen.

Die folgende Bewertung und Empfehlung stimmen grundsätzlich mit der [Stellungnahme des DGB](#) überein, konzentrieren sich aufgrund des Auftrags und der Expertise von Faire Mobilität jedoch speziell auf die Lebens- und Arbeitsrealitäten migrantischer Beschäftigter auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Bewertung

Wir begrüßen das Ziel, organisierte Formen der Schwarzarbeit wirksamer aufzudecken und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zukunftsadäquat aufzustellen.

Gleichzeitig liegt der Schwerpunkt des Gesetzesentwurfes eindeutig in der Durchsetzung fiskal- und ordnungspolitischer Interessen. Um Schwarzarbeit allerdings auch strukturell entgegenzuwirken, bedarf es aus unserer Perspektive konkreter Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmer*innenrechten. Dies betrifft insbesondere Arbeitnehmer*innen, die aus dem Ausland kommen und oft von besonders prekären Formen von Arbeitsausbeutung, bis hin zu Zwangsarbeit und Menschenhandel betroffen sind. Der Entwurf enthält keine ausdrücklichen Regelungen zum Schutz von Betroffenen von Arbeitsausbeutung, keine Verpflichtung zur Informationsvermittlung in anderen relevanten Sprachen als Deutsch und keine verbindliche Vermittlung an spezielle Beratungsstellen.

Wir geben daher folgende Bewertung zur Reform des Gesetzesentwurfes ab:

Punkt 1: Der Betroffenenschutz ist Voraussetzung für die nachhaltige Bekämpfung der Strukturen hinter der Schwarzarbeit.

Ohne verbindliche Schutzregelungen werden Betroffene von Arbeitsausbeutung und Schwarzarbeit häufig nicht bereit sein gegenüber den Behörden auszusagen, weil sie Verfolgung, Sanktionen oder Abschiebung fürchten müssen.

Der Entwurf entbehrt konkreter Non-Punishment-Regelungen, aufenthaltsrechtlicher Sicherungen für kooperierende Betroffene und verpflichtender, mehrsprachiger Informationspflichten bei Prüfungen. Wenn erwünscht ist, dass Betroffene kooperieren, braucht es verbindliche Schutzmechanismen — sonst bleiben die Aufdeckungsinstrumente entweder wirkungslos oder sie üben verstärkt Druck auf die ohnehin Schwachen im System aus.

Oft ist unklar, was bei einer Kontrolle passiert. Fehlende Informationen und Sprachmittlung führen zu Verunsicherung. Liegt der Verdacht auf eine nicht genehmigte Beschäftigung vor, besteht seitens der kontrollierenden Behörden eine Pflicht zur Information der Ausländerbehörden. Den Beschäftigten drohen dann Geldstrafen oder gar Abschiebung mit folgender Einreisesperre. Dies bedeutet, sie riskieren nicht nur ihren Job, sondern ihren gesamten Aufenthalt, wenn sie sich aufgrund arbeitsrechtlicher Missstände an die Kontrollbehörden wenden.

Dabei ist bekannt: Je prekärer die Lebensverhältnisse eines Menschen – desto eher besteht die Gefahr der Ausbeutung.

Punkt 2: Prävention und Vertrauen kann durch eine verständliche, mehrsprachige Information und die verbindliche Kooperation mit Beratungsstellen sichergestellt werden.

Der Entwurf legt den Schwerpunkt auf die Aufdeckung von Schwarzarbeit. Präventive Hebel — leicht zugängliche, mehrsprachige Informationen, niederschwellige Meldewege und verbindliche Kooperationen mit spezialisierten Beratungsstellen und zivilgesellschaftlichen Netzwerken — sind nicht verbindlich vorgesehen.

Gerade in subunternehmer- oder saisonal geprägten Strukturen – wie z. B. Bau, Reinigung, Gastronomie oder Landwirtschaft – arbeitet ein hoher Anteil an Beschäftigten mit Zuwanderungsgeschichte. Laut Ergebnissen des Mikrozensus für das Jahr 2022: So arbeiteten in der Reinigungsbranche über 60% Menschen mit Migrationshintergrund und in Gastronomie- und Küchenberufen über 50 %.¹ Ohne flankierende Präventionsmaßnahmen und vertrauensbildende, transparente Angebote werden viele Betroffene auch künftig im Schatten verbleiben.

Hilfreich wäre eine Regelung, die die Informationspflicht gegenüber den Betroffenen im Zuge von behördlichen Kontrollen zuverlässig regelt. Hierbei müsste sichergestellt werden, dass die Betroffenen in einer von ihnen verstandenen Sprache oder mit Hilfe von Sprachmittlung über ihre wesentlichen Rechte sowie über Zweck, Ablauf und rechtliche Grundlagen der Maßnahme informiert werden.

Punkt 3: Eine unabhängigen Arbeitsinspektion zum Schutz von Arbeitnehmer*innenrechten ist notwendig.

Um den Schutz vulnerabler Arbeitnehmer*innen zu verbessern und strukturelle Machtungleichgewichte auszugleichen, sollte die Etablierung einer effektiven, unabhängigen Arbeitsinspektion

¹ Pressemitteilung Nr. 081 vom 1. März 2024: Sechs von zehn Erwerbstätigen in Reinigungsberufen haben eine Einwanderungsgeschichte, Destatis, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24_081_125.html, zuletzt aufgerufen am 08.10.2025

nach internationalem Vorbild geprüft werden, so, wie es auch von der International Labour Organisation in ihren „general principles of labour inspection“² gefordert wird.

In Ländern wie Polen oder Bulgarien sind vergleichbare Arbeitsinspektionen ausdrücklich damit betraut, nicht nur Missstände festzustellen, sondern auch individuelle Ansprüche durchzusetzen – mit einem klaren Mandat und verbindlichen Maßnahmen.

Die Doppelrolle der FKS als Strafverfolgungsbehörde einerseits und Ersatz-Arbeitsinspektion andererseits sollte überdacht werden. Arbeitnehmer*innen, gerade migrantische, nehmen die FKS oft nicht als Behörde wahr, die in ihrem Sinne agiert, sondern als mögliche Bedrohung.

Empfehlungen

- **Rücknahme der Streichung der Unternehmen der Forstwirtschaft, sowie Aufnahme der Landwirtschaft bei § 2 Nr. 1 SchwarzArbG:** Die Anfälligkeit der Forstwirtschaft, gerade bei osteuropäischen Subunternehmen, hat sich keineswegs geändert, sondern es finden, lediglich aus Personalmangel, kaum Kontrollen in diesem Bereich statt. Es ist schwierig, in ausgedehnten Wäldern Arbeitsorte ausfindig zu machen. Ferner fehlt erneut die Aufnahme der Landwirtschaft, in die von Schwarzarbeit besonders betroffenen Branchen. Dort sind Arbeitsausbeutung von Arbeitnehmer*innen, unzulässige Arbeitsbedingungen, illegalisierte Beschäftigung von Migrant*innen und Mindestlohnverstöße an der Tagesordnung.
- **Ergänzung einer zuverlässigen und zielgruppenadäquaten Informationspflicht bei § 14 (4) SchwarzArbG:** Faire Mobilität regt an, dem Gesetz in diesem Zusammenhang einen weiteren Paragraphen hinzuzufügen, der die Informationspflicht gegenüber den Betroffenen bei behördlichen Kontrollen zuverlässig regelt. Dabei ist sicherzustellen, dass die von Kontrollen betroffenen Personen in einer durch sie verstandenen Sprache oder mit der Hilfe von Sprachmittlung über ihre wesentlichen Rechte sowie über Zweck, Ablauf und rechtliche Grundlagen der Maßnahme in verständlicher Weise informiert werden. Außerdem sollte verpflichtend über Hilfsangebote in verständlicher Sprache informiert werden. Zudem sind Kooperationen mit Opferschutz- und Beratungseinrichtungen zu verankern.
- **Expliziter Verweis auf verbindlichen Betroffenenenschutz:** Das Non-Punishment-Prinzip soll Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung davor schützen, für rechtswidrige Handlungen bestraft zu werden, die sie infolge ihrer Ausbeutung begangen haben. Es ist in Artikel 26 der Europaratskonvention und Artikel 8 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verankert und gilt nach der jüngsten EU-Richtlinienreform auch für Ordnungswidrigkeiten. In Deutschland ist das Prinzip in § 154c Abs. 2 StPO gesetzlich vorgesehen, wird aber in der Praxis nur unzureichend umgesetzt. Viele Betroffene fürchten weiterhin straf- oder ordnungsrechtliche Sanktionen, wodurch sie sich nicht an Behörden wenden, und dringend benötigte Unterstützung ausbleibt. Um diesen Schutz wirksam zu machen,

² Guidelines on general principles of labour inspection, International Labour Organisation (ILO), <https://www.ilo.org/publications/guidelines-general-principles-labour-inspection>, zuletzt aufgerufen am 08.10.2025

sollte das Non-Punishment-Prinzip klar und verbindlich auch im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz verankert werden. Ein neuer Paragraph könnte festlegen, dass von Straf- und Ordnungsmaßnahmen abzusehen ist, wenn Betroffene infolge von Menschenhandel oder Ausbeutung rechtswidrige Handlungen begangen haben.

- **Unabhängige Arbeitsinspektion:** Es ist zu prüfen, ob eine eigenständige Arbeitsaufsicht nach internationalem Vorbild eingerichtet werden kann, um den Schutz von Beschäftigten wirksam zu stärken. Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse dieser Inspektorate sollten gesetzlich klar geregelt werden – unter ausdrücklicher Beachtung der Grundsätze der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Der Bundesrat hat in seiner Empfehlung vom 26. September 2025 zu Recht gefordert, die Aufgaben der FKS klar zu trennen: Schutzmaßnahmen für Beschäftigte dürfen nicht mit Ermittlungen zu Ordnungswidrigkeiten und Straftaten vermischt werden. Eine solche Trennung ist notwendig, um den Zielkonflikt der bisherigen Doppelrolle zu beenden – denn wer Betroffene gleichzeitig schützen und gegen sie ermitteln soll, kann keinem der beiden Aufträge gerecht werden. Der Bundesrat folgt damit einer zentralen Empfehlung der Expert*innengruppe des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) aus dem vergangenen Jahr.

Zusammenfassung:

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit greifen zu kurz: Sie richten sich vor allem an fiskal- und ordnungspolitischen Interessen aus, während der Schutz der unmittelbar Betroffenen – der Beschäftigten selbst – zu wenig Beachtung findet.

Um Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung strukturell und nachhaltig zu bekämpfen, sollten konkrete Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmer*innen ergriffen werden – insbesondere von Zugewanderten, die häufig besonders prekären Formen von Ausbeutung bis hin zu Zwangsarbeit und Menschenhandel ausgesetzt sind. Dabei sollten auch die Aufgaben der FKS klar getrennt werden, da der Schutz von Beschäftigten nicht mit Ermittlungsfunktionen vermischt werden darf. Diese Doppelrolle untergräbt das Vertrauen Betroffener und erschwert wirksame Hilfe. Ohne klare rechtliche Rahmenbedingungen droht zudem, dass Kontrollmaßnahmen selbst zu einem Instrument werden, das besonders vulnerable Gruppen zusätzlich unter Druck setzt und die Zusammenarbeit mit Behörden erschwert.