

Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Tangermann, Julian; Grote, Janne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tangermann, J., & Grote, J. (2017). *Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 74). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67664-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Europäisches Migrationsnetzwerk

Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland

Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 74

Julian Tangermann
Janne Grote



Kofinanziert durch die
Europäische Union



Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland

Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Julian Tangermann
Janne Grote

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017

Zusammenfassung

Diese Studie befasst sich mit der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Es stehen dabei Fragen nach der politischen und gesellschaftlichen Verortung des Themas, dem Umfang des Phänomens, präventiven Maßnahmen, den rechtlichen Grundlagen der Aufdeckung, Ahndung und Verfolgung sowie ihrer praktischen Umsetzung im Mittelpunkt.

Politische Diskussion

Illegale Beschäftigung im Allgemeinen ist in Deutschland immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Die Bundesregierung misst der Eindämmung illegaler Beschäftigung zentrale Bedeutung zu. Die illegale Beschäftigung spezifisch von Drittstaatsangehörigen stand in den letzten Jahren vermehrt in der öffentlichen Diskussion, v. a. in Zusammenhang mit der stärkeren Zuwanderung schutzsuchender Personen. Dabei steht die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen nicht im besonderen Fokus des Gesetzgebers.

Rechtlicher Rahmen

Die Eindämmung illegaler Beschäftigung im Allgemeinen wird in Deutschland maßgeblich durch das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz geregelt. Es legt die Kompetenzen der für Prüfungen zuständigen Arbeitseinheit der Behörden der Zollverwaltung (Zoll) fest, gibt Art und Umfang der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden vor und definiert die Bußgeld- und Strafvorschriften bei Verstößen. Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sowie das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz beinhalten Bußgeld- bzw. Strafvorschriften, die sich explizit der illegalen Beschäftigung annehmen, und die in Verbindung mit entsprechenden Regelungen im Aufenthaltsgesetz den rechtlichen Rahmen zur Ahndung und Verfolgung von Arbeitgebern von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bieten.

Umfang und Datenlage

Bisher fehlen belastbare wissenschaftliche Untersuchungen, Schätzungen oder Erfassungen zum Umfang der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, sodass

eine Aussage über ihren quantitativen Anteil an der in Deutschland verübten illegalen Beschäftigung insgesamt nicht getroffen werden kann.

Prävention

Über verschiedene Maßnahmen wird versucht, präventiv illegale Beschäftigung einzudämmen, wobei die Maßnahmen ebenfalls allgemeinen Charakter haben und nur wenige Angebote explizit auf Drittstaatsangehörige abzielen. Es handelt sich in erster Linie um Informationskampagnen für Arbeitgeber, die über die Nachteile und Risiken illegaler Beschäftigung aufklären, sowie um Rechtsberatungsangebote für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige.

Prüfungen

Fälle illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen werden nicht durch spezielle Einheiten sondern im Rahmen der allgemeinen Prüfungen im Rahmen eines ganzheitlichen Prüfungsansatzes der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung zu illegaler Beschäftigung aufgedeckt. In ihren Prüfungen, die zum Teil mit anderen Behörden durchgeführt werden, besitzt sie umfangreiche Befugnisse (Betretungsrecht von Grundstücken des Arbeitgebers bzw. Auftraggebers, Geschäftsunterlagen einsehen, Beschäftigte befragen). Werden Fälle illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen aufgedeckt, werden diese an die Staatsanwaltschaft und die zuständige Ausländerbehörde weitergeleitet, die gegebenenfalls Bußgeldverfahren oder strafrechtliche bzw. aufenthaltsrechtliche Schritte einleiten.

Folgen

Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ohne die entsprechenden Aufenthaltstitel oder Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt sind, können ordnungswidrigkeiten- und strafrechtlich belangt werden. Für Arbeitgeber, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen, können Bußgelder bis zu 500.000 Euro verhängt werden. Bei verschiedenen Verstößen im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, vor allem ab einem bestimmten Grad der

Schwere der Ahndung, drohen darüber hinaus strafrechtliche Sanktionen, wie z. B. Haftstrafen oder Ausschlüsse von öffentlichen Aufträgen und Subventionen. Die Sozialversicherungsträger fordern nicht gezahlte Beiträge zur Sozialversicherung nach.

Die Folgen für drittstaatsangehörige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reichen von Geldbußen über Freiheitsstrafen bis hin zur Aufenthaltsverkürzung, Ausweisung und Abschiebung. Illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige – ob erlaubt oder unerlaubt aufhältig – haben jedoch grundsätzlich das Recht, nicht erhaltene Vergütung für ihre verrichtete Arbeit beim Arbeitsgericht einzuklagen. Gewerkschaftliche Anlauf- und Beratungsstellen in mehreren deutschen Städten bieten Interessenvertretung und Rechtsberatung an. Häufig wird eine außergerichtliche Einigung mit dem Arbeitgeber angestrebt, um langwierige Gerichtsverfahren zu vermeiden.

Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN, und es wurden Nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche Nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der Nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts „Migration, Integration, Asyl“, die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die Nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen erstellt, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erstellt, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte wird ein Synthesebericht erstellt, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Informs), die knapp und präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde desweiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der zwangsweisen Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die nationalen Studien der deutschen Nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Informs und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite: www.emn-deutschland.de.

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	4
	Einleitung	11
1	Illegale Beschäftigung in Deutschland	13
2	Prävention	28
3	Identifikation illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	31
4	Folgen für Arbeitgeber	41
5	Folgen für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige	48
6	Fazit	56
	Verzeichnisse	57
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)	70

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	4
	Das Europäische Migrationsnetzwerk	6
	Einleitung	11
1	Illegale Beschäftigung in Deutschland	13
1.1	Informelle Wirtschaft	13
1.1.1	Definition	13
1.1.2	Umfang	13
1.1.3	Akteure	14
1.2	Illegale Beschäftigung im Allgemeinen	15
1.2.1	Definition	15
1.2.2	Umfang	15
1.2.3	Profile	16
1.2.4	Besonders betroffene Wirtschaftsbereiche und Unternehmensformen	17
1.2.5	Politischer Stellenwert und gesellschaftliche Diskussion	18
1.2.6	Rechtliche Entwicklung	19
1.3	Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	21
1.3.1	Definition	21
1.3.3	Profile und besonders betroffene Wirtschaftsbereiche	25
1.3.4	Gesellschaftliche Diskussion	25
1.3.5	Rechtliche Entwicklung	25
1.4	Menschenhandel als verwandtes Problemfeld	26
2	Prävention	28
2.1	Präventionsmaßnahmen	28
2.2	Risikoanalysen	30
3	Identifikation illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	31
3.1	Prüfende Akteure	31
3.1.1	Prüfungen nach Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz	31
3.1.2	Prüfungen anderer Akteure	33
3.2	Zusammenarbeit – Rechtliche Grundlagen und Organisation	33
3.2.1	Operative Zusammenarbeit	34
3.2.2	Koordinierende Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene	36
3.3	Identifikation von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen	37
3.4	Prüfungen	37
3.4.1	Auswahl der zu prüfenden Arbeitgeber	37
3.4.2	Prüfungsplanung	37
3.4.3	Hinweise und Anzeigen	37
3.4.4	Prüfungsentscheidung	38
3.4.5	Prüfungsbefugnisse, Prüfungsdurchführung und Informationsweitergabe	38
3.4.6	Häufigkeit und zeitlicher Abstand	40
3.5	Instrumente und Methoden	40
3.6	Identifikation von Menschenhandel/Arbeitsausbeutung	40

4	Folgen für Arbeitgeber	41
4.1	Sanktionen für illegale Beschäftigung im Allgemeinen	41
4.2	Sanktionen für illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	41
4.2.1	Rechtlicher Rahmen	41
4.2.2	Konstellationen	42
4.2.3	Straf- und Bußgeldvorschriften	42
4.3	Nachforderungen der Sozialversicherung	45
4.4	Unbeabsichtigte illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	45
4.5	Strafrechtliche Sanktionen nach Art 9.1 der Richtlinie 2009/52/EG	46
4.7	Stärken und Schwächen bei der Sanktionierung von Arbeitgebern	47
5	Folgen für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige	48
5.1	Folgen für irregulär aufhältige, illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige	48
5.1.1	Geldbuße	48
5.1.2	Ausreisepflicht, freiwillige Ausreise, Abschiebung	48
5.1.3	Abschiebungshaft und Wiedereinreiseverbot	48
5.1.4	Erteilung einer Arbeitserlaubnis und/oder eines Aufenthaltstitels	49
5.2	Folgen für legal aufhältige, illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige	50
5.2.1	Bußgeld	50
5.2.2	Haftstrafe	50
5.2.3	Aufenthaltsverkürzung, Widerruf der Aufenthaltserlaubnis, Ausweisung, Wiedereinreiseverbot	50
5.2.4	Legalisierung der illegalen Beschäftigung	51
5.2.5	Behördliche Zusammenarbeit bei der Sanktionierung	51
5.3	Folgen für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltserlaubnis eines anderen EU-Mitgliedstaates	52
5.4	Folgen für Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit oder Ausbeutung der Arbeitskraft	52
5.5	Nachträgliche Vergütung einer illegal verrichteten Erwerbsarbeit und Klagerecht	52
5.5.1	Auswirkungen ungleicher Rahmenbedingungen der einzelnen Statusgruppen auf ihr Recht, gegen den Arbeitgeber Klage einzureichen	53
5.5.2	Höhe der Nachzahlung bei Fehlen eines Arbeitsvertrages	53
5.5.3	Verantwortung von Hauptauftraggebern und zwischengeschalteten Unternehmen für ausstehende Vergütungen und Steuern	54
5.5.4	Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung sonstiger Vergütungen	54
5.6	Gerichtskosten und Interessenvertretung durch Dritte	54
6	Fazit	56
	Literaturverzeichnis	57
	Abkürzungsverzeichnis	66
	Tabellenverzeichnis	69
	Abbildungsverzeichnis	69
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)	70

Einleitung

Die Eindämmung illegaler Beschäftigung ist seit jeher ein wichtiges Thema auf der politischen Tagesordnung der Bundesrepublik. Auch mit Antritt der Koalitionsregierung aus CDU, CSU und SPD im Jahr 2013 wurde die Eindämmung illegaler Beschäftigung durch gesetzliche Regelungen und eine Intensivierung der praktischen Maßnahmen zu ihrer Aufdeckung und Ahndung als politisches Ziel definiert (vgl. CDU/CSU/SPD 2013: 90). Im Laufe der 18. Legislaturperiode wurden daher mehrere Gesetzesinitiativen eingebracht, welche die Kompetenzen der zuständigen Kontroll- und Verfolgungsbehörden erweitern und für einen besseren Informationsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren sorgen sollen. Zudem wurde das für Kontrollen zuständige Personal aufgestockt.

In den letzten Jahren ist auch die illegale Beschäftigung spezifisch von Drittstaatsangehörigen mit der gestiegenen Zuwanderung von Schutzsuchenden verstärkt in den Blick der Öffentlichkeit geraten. Die Diskussion war geprägt durch die Sorge, dass durch die hohe Zahl an Schutzsuchenden und ihre oft prekäre Lebenssituation sowie zumindest temporär eingeschränkten Arbeitserlaubnis, auch das Aufkommen von illegaler Beschäftigung steigen würde. Zudem wurde für diesen Fall befürchtet, dass dies einen negativen Einfluss auf den Arbeitsmarkt sowie die Lohnniveaus der etablierten Arbeitskräfte haben könnte. Weitgehend einhellig wurde von verschiedenen Akteuren die Position vertreten, dass eine rasche Integration von Neuzugewanderten in den Arbeitsmarkt die beste Prävention gegen illegale Beschäftigung sei. Dabei fehlt es der Diskussion jedoch oft an statistischer Grundlage.

Diese Fokusstudie beschreibt anhand des verfügbaren Materials die Situation in Bezug auf illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland und erläutert die gesetzlichen Grundlagen zur Eindämmung dieses Phänomens. Sie beantwortet die folgenden Fragen:

- Wie wird illegale Beschäftigung allgemein in Deutschland definiert und welchen Stellenwert nimmt ihre Eindämmung ein?
- Welchen Anteil macht die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen an der gesamten illegalen Beschäftigung aus?
- Welche Stellen sind in Deutschland für die Eindämmung und die Aufdeckung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen verantwortlich? Auf welchen Rechtsgrundlagen arbeiten diese Stellen und wie

gestaltet sich die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Akteure?

- Welche Maßnahmen werden in Deutschland ergriffen, um illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen zu verhindern, aufzudecken und zu sanktionieren?
- Welche Folgen bestehen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf der einen Seite und Arbeitgeber auf der anderen Seite?

Die Studie bedient sich einer breiten Quellenbasis. Die wichtigsten Quellen stellten Rechtstexte und Verwaltungsvorschriften zur Eindämmung illegaler Beschäftigung, zum Arbeitsrecht sowie zum Aufenthaltsrecht dar. Interviews mit Praktikerinnen und Praktikern in den für die Aufdeckung, Verfolgung und Sanktionierung illegaler Beschäftigung zuständigen behördlichen Stellen sowie einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure gaben Hintergründe zur Arbeitsweise dieser Stellen.¹ Berichte sowie Antworten der Bundesregierung auf themenrelevante parlamentarische Anfragen gaben Details zu zentralen Punkten. Weiterführende Informationen wurden Hinweisen und Merkblättern von diversen mit dem Thema beschäftigten Akteuren entnommen. Bei der Betrachtung der öffentlichen und politischen Debatte spielten parlamentarische Protokolle des Bundestages sowie die Presseberichterstattung eine wichtige Rolle.²

Kapitel 1 gibt einen Überblick zur informellen Wirtschaft in Deutschland, dem Phänomen der illegalen Beschäftigung allgemein sowie zur illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Speziellen. Insbesondere wird auf den jeweiligen Umfang, die politische und gesamtgesellschaftliche Diskussion sowie die rechtliche Entwicklung eingegangen. Kapitel 2 beschäftigt sich mit den vorhandenen präventiven Maßnahmen zur Eindämmung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen.

1 Ausdrücklich bedanken möchten wir uns an dieser Stelle für Gespräche und Interviews mit den folgenden Stellen und Personen: Generalzolldirektion, Direktion VII - Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS); Alexander Bergant (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin); Emilija Mitrović (MigrAr, Gewerkschaftliche Anlaufstelle für MigrantInnen ohne gesicherten Aufenthalt beim DGB Hamburg); Hauptzollamt Nürnberg - Finanzkontrolle Schwarzarbeit; Thomas Klar (Deutsche Rentenversicherung Bund); Markus Meißauer (Deutsche Rentenversicherung Hessen).

2 Wir bedanken uns bei Laura Kotzur für ihre Recherchen und ihre Korrekturunterstützung im Rahmen ihres Praktikums im Forschungszentrum des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

Kapitel 3 betrachtet die Aufdeckung illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der allgemeinen Eindämmung illegaler Beschäftigung. Die Kompetenzen der zuständigen Kontroll- und Verfolgungsbehörden (v. a. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls), deren Zusammenarbeit sowie die Durchführung von Prüfungen werden detailliert beschrieben. Kapitel 4 zeichnet die straf- und verwaltungsrechtlichen Konsequenzen für Arbeitgeber nach, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen. Kapitel 5 setzt sich mit den strafrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Folgen für Drittstaatsangehörige auseinander, die einer illegalen Beschäftigung nachgehen. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse der Fokusstudie zusammen.

1 Illegale Beschäftigung in Deutschland

Der Fokus dieser Studie liegt auf der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen³ in Deutschland. Das Thema ist untrennbar mit der illegalen Beschäftigung von Deutschen und EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie der informellen Wirtschaft verbunden, da sich alle drei Bereiche ihrer Natur nach dem Zugriff des Staates entziehen (wollen).

Abbildung 1: Zusammenhang illegaler Beschäftigung und informeller Wirtschaft



Quelle: eigene Ausarbeitung; die Proportionen der Grafik orientieren sich an keiner Datenbasis und stellen keine realen Verhältnisse/Anteile dar.

Im Folgenden werden zunächst die informelle Wirtschaft und das Phänomen der illegalen Beschäftigung allgemein beschrieben, um dann die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen darin zu verorten.

1.1 Informelle Wirtschaft

1.1.1 Definition

Die Definition von informeller Wirtschaft (auch „Schattenwirtschaft“) ist nicht eindeutig. In der wissenschaftlichen Literatur existieren verschiedene Definitionen, wobei die meisten sehr allgemein gehalten sind und sowohl legale als auch illegale Aktivitäten mit einschließen. Smith beispielsweise beschreibt die informelle Wirtschaft als „markt-basierte Produktion von Gütern und Dienstleistungen, gleichgültig ob legal oder illegal, die sich der Messung in den offiziellen Statistiken entziehen“ (Smith 1994: 4). Andere Definitionen sind etwas spezifischer und

3 Drittstaatsangehörige bezeichnet laut Art. 2 des Schengener Grenzkodex (SGK) Personen, die keine Bürgerinnen oder Bürger der Europäischen Union sind und keine Freizügigkeit genießen.

stellen die (nicht vorhandene) Rolle des Staates in den Vordergrund. Für Schneider und Boockmann beispielsweise besteht die informelle Wirtschaft aus „ökonomischen Aktivitäten, aus denen Einkommen erzielt wird, und dabei staatliche Regulierung, Besteuerung oder Erfassung vermieden wird“ (Schneider/Boockmann 2016: 5).

Gemein ist den Definitionen, dass sich die Aktivitäten der informellen Wirtschaft der Regulierung oder der Messung durch den Staat entziehen. Einen Überblick über die Aktivitäten im Bereich der informellen Wirtschaft bietet die nachfolgende Abbildung:

Abbildung 2: Begriffsdefinition 'informelle Wirtschaft'

	Monetäre Transaktionen	Nicht-Monetäre Transaktionen
Illegale Aktivitäten	Handel mit gestohlenen Gütern, Drogenhandel, Produktion von illegalen Gütern und Anbieten illegaler Dienstleistungen, Schmuggel, Betrug, usw.	Tausch von Drogen, gestohlenen Gütern, Schmuggelware usw. Produktion oder Anbau von Drogen für den eigenen Gebrauch, Diebstahl für eigene Zwecke.
An sich legale Aktivitäten, die aber nicht gemeldet werden	Nicht gemeldetes Einkommen auf Grund einer selbstständigen Tätigkeit; Löhne, Gehälter und Vermögen von nicht-gemeldeter Arbeit	Handel und Austausch von legalen Gütern ohne monetäre Transaktionen.

Quelle: nach Schneider/Boockmann 2016: 6, modifiziert.

1.1.2 Umfang

Das genaue Ausmaß der informellen Wirtschaft in Deutschland zu beziffern, ist aufgrund ihres verborgenen Charakters nicht möglich. Es existieren allerdings verschiedene Ansätze zur ungefähren Bestimmung des Umfangs, die auf Schätzungen und Hochrechnung beruhen und mitunter zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Zurückzuführen ist dies auf die jeweilige Berechnungsmethodik sowie die herangezogenen Definitionen (s. o.), was regelmäßig zu Kritik an den Ergebnissen führt (Junkert/Kreienbrink 2008: 17f.).

Dabei lassen sich grundsätzlich mikroökonomische Studien, die im Wesentlichen auf repräsentative Befragungen

setzen, und makroökonomische Arbeiten, die sich auf gesamtwirtschaftliche Indikatoren stützen, unterscheiden. Eine Übersicht zu unterschiedlichen Berechnungsmethoden findet sich bei Schneider/Boockmann (2016: 13f.). Allerdings merken die Autoren selbst an, dass „alle Schätzmethoden mit Problemen behaftet [sind], die letztlich zu ungenauen Schätzungen führen“ (Schneider/Boockmann 2016: 12).

Der am häufigsten zitierte Ansatz ist die sog. Bargeldmethode nach Schneider. Bei diesem makroökonomischen Ansatz wird davon ausgegangen, dass Leistungen in der informellen Wirtschaft nur bar bezahlt werden. Wenn der Bargeldbedarf daher in einem bestimmten Zeitraum über das zu erwartende Maß hinaus steigt, können schattenwirtschaftliche Aktivitäten vermutet und die bar entlohnten und bezahlten Leistungen geschätzt werden. In Kombination mit weiteren Variablen wird dann eine Schätzung zum Ausmaß der informellen Wirtschaft vorgenommen. Für das Jahr 2016 berechnen Schneider und Boockmann, dass das Verhältnis der informellen Wirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland insgesamt bei 10,4 % liegt und diese somit ein Gesamtvolumen von 330 Mrd. Euro besitzt (Universität Linz/IAW Tübingen 2017: 4).

Die Kritiker der Bargeldmethode argumentieren, dass diese keine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettowertschöpfung zulasse und dass ein Teil der Bargeldbestände sich im Ausland befinde. Ebenfalls wird kritisiert, dass zwar die Menge des Schwarzgeldes festgestellt werden kann, nicht aber wie viel davon für illegale Beschäftigung ausgegeben wurde (Schneider 2005: 36f.).

Ein zweiter Ansatz ist mikroökonomischer Natur: Durch repräsentative Umfragen wird versucht zu ermitteln, wie viel Zeit illegal gearbeitet wurde, um ausgehend davon Rückschlüsse auf den Umfang der informellen Wirtschaft ziehen zu können. Seit 2001 führen Feld und Larsen im Auftrag der Rockwool-Foundation solche Befragungen in Deutschland durch. Circa 1.100 Personen werden zu ihrer Einstellung zu illegaler Beschäftigung befragt und dazu, ob sie selbst illegal gearbeitet bzw. illegale Beschäftigung in Anspruch genommen haben. In ihrer Studie von 2012 stellten Feld und Larsen fest, dass im Zeitraum von 2001 bis 2008 der Anteil der informellen Wirtschaft am gesamten Wirtschaftsleben zurückgegangen sei: „Das Ausmaß gemessen in geleisteten Arbeitsstunden fiel von etwa 4 Prozent des BIP im Jahre 2001 auf etwa 2¼ Prozent im Jahre 2008“ (Feld/Larsen 2012: 124). Kritisch anzumerken ist, dass diese Methode lediglich Auskunft über den Anteil der illegalen Beschäftigung am Bruttoinlandsprodukt gibt und keine Auskünfte über andere Aktivitäten in der informellen Wirtschaft liefert, gleichzeitig aber suggeriert, dass sie die gesamte informelle Wirtschaft abbilde.

1.1.3 Akteure

In Deutschland sind verschiedene Akteure an der Eindämmung der informellen Wirtschaft beteiligt. Für die Bekämpfung ihrer kriminellen Erscheinungsformen sind insbesondere die Polizeien (v. a. im Bereich der organisierten Kriminalität und Wirtschaftskriminalität) und die Landesfinanzbehörden (v. a. im Bereich der Steuerhinterziehung) verantwortlich. Hauptverantwortlich für die Aufdeckung und Kontrolle illegaler Beschäftigungsverhältnisse sind die Behörden der Zollverwaltung (für die Zuständigkeiten im Detail s. Kapitel 3).

Infokasten Struktur und Aufgaben der Zollverwaltung

Die Behörden der Zollverwaltung mit ihren fast 40.000 Mitarbeitenden sind dem Bundesfinanzministerium (BMF) nachgeordnet. Für ihre operative Steuerung ist die Generalzolldirektion zuständig. Diese gliedert sich in zwei Zentralkolldirektionen sowie sieben Fachdirektionen, welche für verschiedene Themenbereiche zuständig sind (z. B. Allgemeines Steuerrecht und Kontrollen, Grenzüberschreitender Warenverkehr und Besonderes Zollrecht, oder Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Hauptaufgabe der Fachdirektionen ist „die Unterstützung der Ortsebene, insbesondere durch die Regelung fachlicher Fragestellungen im Grundsatz und im Einzelfall. Außerdem üben sie, hinsichtlich ihres jeweiligen Themenbereichs, die Rechts- und Fachaufsicht über die örtlichen Behörden aus“ (Generalzolldirektion 2017a). Auf lokaler Ebene werden die Aufgaben des Zolls von 43 Hauptzollämtern sowie acht Zollfahndungsämtern umgesetzt (Generalzolldirektion 2017b).

In den Aufgabenbereich des Zolls fallen u. a.

- die Überwachung der Zollgrenze, Grenzaufsicht und zollamtliche Überwachung,
- die Überwachung von Verboten und Beschränkungen bei der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren,
- die Einnahme von Bundessteuern (besondere Verbrauchsteuern: Branntweinsteuer, Stromsteuer, Tabaksteuer, Energiesteuer usw., inklusive Biersteuer), die Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer, die Einnahme von Zöllen für die Europäische Union, die Einnahme der Einfuhrumsatzsteuer,
- **die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung,**
- die Verhinderung der Zufuhr von Fälschungen in den Wirtschaftskreislauf, und
- die Vollstreckung von Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Pfändungen und ggf. Verwertungen) (Generalzolldirektion 2017c).

1.2 Illegale Beschäftigung im Allgemeinen

1.2.1 Definition

Illegale Beschäftigung bildet nur eine Teilmenge der informellen Wirtschaft, wenngleich sie auch den „größten Posten“ ausmacht (Gerads 2017). Der englische Begriff „illegal employment“ lässt sich dabei nicht eins zu eins ins Deutsche übertragen, da im Deutschen zwei verschiedene Begriffe mit leicht unterschiedlicher Bedeutung existieren: Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung.

Der Begriff ‚Schwarzarbeit‘ ist in Deutschland im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)⁴ definiert und bezeichnet das Erbringen oder Ausführenlassen von Dienst- oder Werkleistungen unter Verletzung von sozialversicherungsrechtlichen oder steuerrechtlichen Pflichten, bei unberechtigtem Sozialleistungsbezug oder unter Verletzung von Anzeige- und Eintragungspflichten nach Handwerks- und Gewerbeamt. Schwarzarbeit leistet demnach, „wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei

1. als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt,
2. als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt,
3. als Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt,
4. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 Gewerbeordnung) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 der Gewerbeordnung) nicht erworben hat,
5. als Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 der Handwerksordnung)“ (§ 1 Abs. 2 SchwarzArbG).

Ausgenommen sind von dieser Definition nicht nachhaltig auf Gewinn ausgerichtete Dienst- oder Werkleistungen, die von Angehörigen oder durch Lebenspartner, aus Gefälligkeit, im Wege der Nachbarschaftshilfe oder

im Wege der Selbsthilfe ausgeführt werden (§ 1 Abs. 3 SchwarzArbG).

Mit Schwarzarbeit eng verknüpft ist der Begriff der ‚illegalen Beschäftigung‘. Als Erscheinungsform illegaler Beschäftigung gelten insbesondere Verstöße gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG)⁵, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)⁶, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)⁷ sowie illegale Ausländerbeschäftigung (Deutscher Bundestag 2013c: 3).

Im rechtlichen Rahmen, in der gesellschaftlichen Diskussion sowie in der wissenschaftlichen Literatur finden die beiden Begriffe oft gemeinsam Anwendung („Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung“), um möglichst viele Formen von Verstößen abzudecken. In den allermeisten Fällen werden beide Begriffe allerdings synonym gebraucht. Neben diesen beiden Begriffen findet im wissenschaftlichen und gewerkschaftlichen Diskurs ebenfalls der Begriff der ‚unangemeldeten Beschäftigung‘ verstärkt Anwendung (Cyrus/Kip 2015). Mit ihm soll ein breites Feld möglicher Beschäftigungskonstellationen abgebildet und die Perspektive der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stärker in den Fokus gerückt werden. Da die vorliegende Studie explizit Verstöße gegen geltendes Recht untersucht, findet dieser Begriff im weiteren Verlauf allerdings keine Anwendung.

Von der rechtlichen Definition zu trennen ist die gesellschaftliche Diskussion um den Begriff ‚Schwarzarbeit‘. Einige Akteure sehen im Begriff (analog zu weiteren Begriffen mit dem Wortbestandteil ‚schwarz‘, wie schwarzfahren, Schwarzgeld, Schwarzmarkt, etc.) rassistische Konnotationen (Lenders 2012).

In der vorliegenden Studie wird ebenfalls der Begriff ‚illegale Beschäftigung‘ vorgezogen und meint damit synonym die nach Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz definierten Verstöße als auch Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. ‚Schwarzarbeit‘ wird verwendet, wenn dieser Begriff als solcher in offiziellen Verlautbarungen und Publikationen (z. B. Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) oder in direkten Zitaten erscheint.

1.2.2 Umfang

Belastbare Daten zum Umfang illegaler Beschäftigung allgemein (also von deutschen Staatsangehörigen, EU-/

4 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung.

5 Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns.

6 Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

7 Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung.

Tabelle 1: Arbeitsergebnisse des Zolls im Bereich der Eindämmung illegaler Beschäftigung

Sachverhalt	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personenüberprüfungen an der Arbeitsstelle	510.425	524.015	543.120	523.340	512.763	360.345
Prüfungen von Arbeitgebern	62.756	67.680	65.955	64.001	63.014	43.637
Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	115.980	112.474	105.680	94.962	100.763	104.778
Abschluss von Bußgeldverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	70.146	76.367	62.175	53.993	53.007	47.280
Summe der Bußgelder in Millionen Euro	44,0	45,2	41,3	44,7	46,7	43,4
Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen in Millionen Euro	710,5	660,5	751,9	777,1	795,4	818,5
Schadenssumme aus Steuerstrafverfahren der Landesfinanzverwaltung in Millionen Euro, die auf Grund von Ermittlungserkenntnissen der FKS veranlasst wurden	42,4	31,5	46,3	22,0	29,1	36,8
Summe der Geldstrafen (einschließlich Wertersatz) von Urteilen und Strafbefehlen in Millionen Euro	29,8	30,6	27,2	26,1	28,2	28,8
Summe der erwirkten Freiheitsstrafen in Jahren	1.981	2.110	2.082	1.927	1.917	1.789

Quelle: Generalzolldirektion 2017d

EWR-Bürgerinnen und -Bürgern sowie Drittstaatsangehörigen) sind der verborgenen Natur dieser Beschäftigungsform nach nicht zu erhalten. Annäherungen liefern wissenschaftliche Schätzungen sowie die Arbeitsergebnisse des Zolls zu den ermittelten Fällen illegaler Beschäftigung.

Letztere weisen einen Anstieg der in straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen aufgedeckten Schadenssumme von 795,4 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 818,5 Mio. Euro im Jahr 2015 auf. Gleichzeitig ging die Anzahl der Personenprüfungen an der Arbeitsstelle zurück, was u. a. auf die Einführung der risikoorientierten Prüfungen (s. u.) zurückzuführen ist.

Feld und Larsen berechnen hierzu auf Basis ihrer älteren Zahlen, dass im Jahr 2008 ein Anteil von 0,75 % des BIP durch illegale Beschäftigung zustande gekommen sei. Dies bedeute, dass „etwa 10 % der deutschen Bevölkerung im Alter von 18-74 Jahren im Laufe eines Jahres Schwarzarbeit [geleistet haben]“ (Feld/Larsen 2012: 124). Im Schnitt arbeiteten im Jahr 2008 die illegal Beschäftigten dabei fünf Stunden pro Woche (ebd.).

1.2.3 Profile

Nach den Ermittlungserfahrungen der FKS sind illegal Beschäftigte v. a. im Bereich der Hilfstätigkeiten einzelner Branchen anzutreffen. Der in § 2a des

Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannte Branchen-katalog ist gleichlautend mit dem der Sofortmeldepflicht nach § 28a Abs. 4 SGB IV.

Gesicherte statistische Daten in Bezug auf die Profile illegal beschäftigter Personen in Deutschland gibt es allerdings nicht. Eine Annäherung an das Profil illegaler Beschäftigter lassen Studien zu, die auf repräsentativen Umfragen fußen, in denen Befragte selbst über mögliche illegale Beschäftigungen Auskunft geben. Zwei solcher Studien liegen aus dem Jahr 2012 vor; neuere Studien sind nicht erhältlich. Zum einen werten Feld und Larsen (2012) Umfragen aus den Jahren 2001 bis 2009 aus, in denen die Befragten Angaben dazu machten, ob sie in den letzten zwölf Monaten vor dem Zeitpunkt der Befragung illegal beschäftigt waren. Die Daten liegen z. T. in Jahresreihen und z. T. aggregiert für den Zeitraum 2001-2008 vor. Enste (2012) hingegen wertet die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage für das Jahr 2007 aus.

Geschlecht

In der Studie von Feld und Larsen gaben in den Jahren 2001 bis 2008 durchschnittlich 13-14 % der Männer an, zum jeweiligen Befragungszeitpunkt innerhalb der letzten zwölf Monate illegal beschäftigt gewesen zu sein, während es bei den Frauen 6 % waren (Feld/Larsen 2012: 27f.). Dass illegale Beschäftigung eher unter Männern verbreitet ist, wird auch von Enste bestätigt: Laut seiner Studie gaben

25 % der Männer und 16 % der Frauen an, im Jahr 2007 illegal beschäftigt gewesen zu sein (Enste 2012: 137).

Alter

Nach Feld und Larsens Erkenntnissen ist illegale Beschäftigung eher unter jungen Menschen verbreitet: 2008 gaben 18 % der 18-19-Jährigen und 19 % der 20-29-Jährigen an, innerhalb der letzten zwölf Monate illegal beschäftigt gewesen zu sein, während die Quote bei den 50-59-Jährigen bei 8 % lag und bei den 60-69-Jährigen 6 % betrug (Feld/Larsen 2012: 30).

Bildung

Bei ihren Umfragen in den Jahren 2001-2008 stellten Feld und Larsen fest, dass 12 % der Befragten, die angaben, zum jeweiligen Befragungszeitpunkt innerhalb der letzten zwölf Monate illegal beschäftigt gewesen zu sein, keinen beruflichen Abschluss besaßen und nicht in beruflicher Ausbildung waren, 9 % verfügten über einen Fachschulabschluss o. Ä. als höchste Ausbildung, 5-6 % über einen Fachhochschulabschluss und 9 % über einen Hochschulabschluss. 3 % der Befragten gaben an, Studierende zu sein (Feld/Larsen 2012: 30f.).

Enste nutzt zur Abfrage des Bildungsstands andere Kategorisierungen als Feld und Larsen und beschreibt darüber hinaus auch nicht den prozentualen Anteil der einzelnen Bildungsstände an der Gruppe der illegal Beschäftigten sondern die Quote illegaler Beschäftigung in den jeweiligen Bildungsgruppen: Demnach gaben 29,9 % der Befragten mit Haupt- oder Volksschulabschluss und ohne Berufsausbildung an, im Jahr 2007 illegal beschäftigt gewesen zu sein. In der Gruppe derjenigen mit gleicher Schulausbildung, aber mit einer Berufsausbildung, waren es 20,9 %. Bei denjenigen mit weiterführenden Schulabschlüssen (ohne Abitur) waren es 18,1 %, bei denjenigen mit (Fach-)Hochschulreife 24,1 % und in der Gruppe der Personen mit universitärem Abschluss 21,4 % (Enste 2012: 137).

Beruf

Bei den Berufsklassen stechen in der Studie von Feld und Larsen mehrere hervor: Unter den Studierenden und Auszubildenden waren im Jahr 2008 23 % laut Selbstauskunft mindestens temporär illegal beschäftigt. Bei den Selbstständigen waren es 13 %, bei den Facharbeitern und Arbeitslosen je 12 % und bei den Angestellten 10 %. In der Gruppe der Rentnerinnen und Rentner hingegen wurden seltener illegale Beschäftigungen ausgeübt (4 %) (Feld/Larsen 2012: 31).

Auch bei den Berufsklassen nutzt Enste andere Kategorisierungen und kommt für 2007 auf folgende Werte: In der Gruppe der Selbstständigen gaben 21,7 % an im Jahr 2007 illegal beschäftigt gewesen zu sein, bei den Arbeiterinnen und Arbeitern 30 %, bei den Angestellten 16,8 % und bei den Beamtinnen und Beamten 23,3 %. Unter den Rentnerinnen und Rentnern sowie Pensionären gaben 19,9 % an, in 2007 illegal beschäftigt gewesen zu sein (Enste 2012: 137).

Einkommen

Enste schlüsselt in seiner Studie zusätzlich nach Einkommensklassen auf: Befragte mit höherem Einkommen gaben häufiger an, in 2007 illegal beschäftigt gewesen zu sein. Bei der Gruppe mit einem Nettoeinkommen von über 1.500 Euro lag der Anteil derer, die Angaben im Jahr 2007 illegal beschäftigt gewesen zu sein, bei 30,2 %, während er bei jenen, die unterhalb dieser Gehaltsgrenze lagen, bei 21,3 % lag (Enste 2012: 137).

1.2.4 Besonders betroffene Wirtschaftsbereiche und Unternehmensformen

Illegale Beschäftigung findet sich in fast allen Wirtschaftsbereichen, v. a. aber in den lohnintensiven Wirtschaftszweigen. Die Branchen in § 2a SchwarzArbG⁸ haben gemein, dass dort regelmäßig eine große Personalfluktuations herrscht oder Tätigkeiten nicht in festen Betriebsstätten ausgeübt werden. Hiervon sind folgende Branchen umfasst:

- das Baugewerbe,
- das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe,
- das Personenbeförderungsgewerbe,
- das Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe,
- das Schaustellergewerbe,
- Unternehmen der Forstwirtschaft,
- das Gebäudereinigungsgewerbe,
- Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen sowie
- die Fleischwirtschaft.

Dabei herrscht keine Einigkeit über die Vollzähligkeit dieser Liste. In einem Sachstandsbericht des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags argumentiert dieser, dass neben der Baubranche, der Landwirtschaft und der

8 Der § 2a SchwarzArbG regelt die Ausweismitführungspflicht. Die Ausweismitführungspflicht und die Sofortmeldepflicht zur Sozialversicherung in bestimmten Branchen wurden bereits zum 1. Januar 2009 eingeführt. Die Ausweismitführungspflicht nach § 2a SchwarzArbG ermöglicht der FKS, im Rahmen von Prüfungen die Identität der Erwerbstätigen und den Umfang der Beschäftigung leichter festzustellen.

Gastronomie, die Haushaltsreinigung das „klassische Beispiel“ für unangemeldete Beschäftigung sei (Deutscher Bundestag 2016a: 3). Es werden zudem immer wieder Forderungen laut, bestimmte weitere Wirtschaftsbereiche in die Liste mit aufzunehmen (z. B. die Landwirtschaft) oder aber diese Liste einer jährlichen Evaluierung zu unterziehen und ggf. zu ändern (vgl. Deutscher Bundestag 2016b: 20932 und CSU Mittelstandsunion 2015).

Die wissenschaftliche Literatur geht nur zum Teil auf die besonders betroffenen Wirtschaftsbereiche ein. So differenzieren Feld und Larsen die Verteilung der illegal gearbeiteten Stunden nach Branche und stellen für den von ihnen untersuchten Zeitraum (2001-2008) fest, dass ein Drittel der Stunden auf das Baugewerbe entfällt, gefolgt von persönlichen Dienstleistungen (10 %) und dem Primärsektor, also Landwirtschaft, Fischerei etc. (10 %). Wirtschaftliche Dienstleistungen (z. B. Steuerberatung, Reinigungsarbeiten, Büroarbeiten, Schreivarbeiten), Verkehr, Handel und Reparatur, sowie das Gastgewerbe folgten mit jeweils 5-10 %. Im verarbeitenden Gewerbe finden sich nur 1 % der illegal geleisteten Stunden. Hieraus schließen die Autoren, dass es bei der illegalen Beschäftigung nicht primär um die Produktion von Waren gehe, sondern wesentlich um Arbeits- und Dienstleistungen (Feld/Larsen 2012: 72f.).

Daten zu den am häufigsten von illegaler Beschäftigung betroffenen Unternehmensformen liegen nicht vor. Ebenso wenig gibt es wissenschaftliche Untersuchungen zur Verteilung illegaler Beschäftigung auf verschiedene Unternehmensformen.

1.2.5 Politischer Stellenwert und gesellschaftliche Diskussion

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom Dezember 2013 wurde die „Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung“ als wichtiger Baustein der Finanz- und Arbeitsmarktpolitik mehrfach hervorgehoben. So heißt es u. a. zum Thema Steuervereinfachung und Steuervollzug: „Wir werden zur Verbesserung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, des Sozialversicherungsbetrugs, der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung die rechtlichen Rahmenbedingungen u. a. im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und in der Gewerbeordnung sowie die personelle und informationstechnologische Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verbessern und wirkungsvoller ausgestalten“ (CDU/CSU/SPD 2013: 90). Konkret sollte dies bedeuten, die Arbeit der zuständigen Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu „konzentrieren, organisatorisch effektiver zu gestalten, zu erleichtern und im ausreichenden Umfang zu personalisieren“ (CDU/CSU/SPD 2013: 69).

Umsetzung fanden die Vorgaben des Koalitionsvertrags unter anderem in der Reform des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes⁹, die am 10. März in Kraft trat, und im Gesetz zur Änderung des AÜG¹⁰ das am 01. April 2017 in Kraft trat (BGBl 2017).

Die Gesetzesinitiative zur Reform des SchwarzArbG kam von der Bundesregierung und wurde von ihr wie folgt begründet:

„Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung schädigen in erheblichem Maße die Volkswirtschaft, haben gravierende Beitragsausfälle in der Sozialversicherung zur Folge und gehen dadurch zulasten der Solidargemeinschaft. Darüber hinaus beeinträchtigen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung den Wettbewerb. Gesetzestreue Unternehmen können im Wettbewerb gegen die illegal handelnden Anbieter, die oft erheblich günstigere Angebote abgeben, nicht bestehen und werden in ihrer Existenz bedroht. Dies führt zum Verlust von legalen Arbeitsplätzen und verhindert die Schaffung neuer legaler Arbeitsplätze. Zusätzlich schädigen illegale Beschäftigungsverhältnisse rechtstreue Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die mit ihren Sozialversicherungsbeiträgen die entstehenden Ausfälle ausgleichen müssen“ (Deutscher Bundestag 2016c: 1).

Alle im Bundestag vertretenen Parteien teilen die Ansicht der Bundesregierung in Bezug auf die Sozialschädlichkeit illegaler Beschäftigung. Uneinigkeit besteht allerdings in der Frage der Ansätze und Methoden zur Eindämmung. Die CDU und auch die SPD argumentieren, dass die FKS in der Vergangenheit große Fortschritte bei der Eindämmung von illegaler Beschäftigung gemacht habe, aber dennoch weitere gesetzliche Regelungen veranlasst werden müssten, um die Effektivität der FKS zu erhöhen, sie technologisch besser auszustatten und Schnittstellenprobleme zu minimieren (Deutscher Bundestag 2016b: 20934).

Bündnis 90/Die Grünen fordern über eine bessere Ausstattung der FKS hinaus, dass Arbeitgeber, die auf Grund von Verstößen in Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung verurteilt werden, konsequenter von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden müssten (Deutscher Bundestag 2016b: 20932).

Die Linke fordert, der Fokus der FKS solle auf der Bekämpfung organisierter Kriminalität v. a. im Baugewerbe liegen, da hier der überwiegende Teil der illegalen

⁹ Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung.

¹⁰ Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze.

Infokasten Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist ein Bestandteil der Zollverwaltung. Ihre Aufgaben und Kompetenzen sind im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz geregelt. Sie ist gemäß § 2 SchwarzArbG dafür zuständig, im Rahmen der Erbringung oder des Ausführenlassens von Dienst- oder Werkleistungen die dort genannten Pflichten zu prüfen und damit festzustellen ob Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung vorliegen und, falls ja, entsprechende Bußgeld- bzw. Strafverfahren einzuleiten.

Im Einzelnen prüft sie, „ob die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a SGB IV erfüllt werden oder wurden, auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen [...] zu Unrecht bezogen werden oder wurden, die Angaben des Arbeitgebers, die für die Sozialleistungen [...] erheblich sind, zutreffend bescheinigt wurden, Ausländer nicht entgegen § 284 Absatz 1 SGB III oder § 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 AufenthG und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen beschäftigt werden oder wurden, oder entgegen § 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 AufenthG mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden oder wurden, Arbeitsbedingungen [...] und die Mindestarbeitsentgelte [...] eingehalten werden oder wurden“ (Deutscher Bundestag 2013: 17). Zudem prüft sie, „ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind“ (ebd.).

Die FKS führt ihre Prüfungen vor Ort an der Arbeitsstelle durch, wobei sie berechtigt ist, Grundstücke und Geschäftsräume des Arbeitgebers und Auftraggebers zu betreten, Auskünfte der dort tätigen Personen einzuholen, Einsicht in Geschäfts- und sonstige Unterlagen zu nehmen, Personalien der dort angetroffenen tätigen Personen sowie bei nicht-deutschen Staatsbürgerinnen und -bürgern auch des Aufenthaltstitels zu kontrollieren. Diese Personen sind zur Mitwirkung verpflichtet. „Darüber hinaus hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit [...] bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten [die mit einem der in § 2 Abs. 1 genannten Prüfgegenstände unmittelbar zusammenhängen; J. T.] die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Ihre Bediensteten sind insoweit Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“ (Deutscher Bundestag 2013: 17f.).

Eine ausführliche Beschreibung der FKS findet sich in Kapitel 3.

Beschäftigung anzutreffen sei (Deutscher Bundestag 2016d: 19606).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) merkte in einer Anhörung zum Gesetzesvorhaben im zuständigen Finanzausschuss an, dass sich die Eindämmung illegaler Beschäftigung stärker als bisher auf „halblegale“ Formen der Beschäftigung richten sollte, in denen Lohndumping praktiziert werde oder die Rechte der Beschäftigten missachtet oder unterlaufen werden. Zudem sollten das Bäckereihandwerk und der Einzelhandel in die Liste der Risikobranchen nach § 2a SchwarzArbG aufgenommen und so auch in Kontrollen der FKS eingebunden werden (Deutscher Gewerkschaftsbund 2016).

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) wiederum forderte die Liste der Risikobranchen nach § 2a SchwarzArbG um die Landwirtschaft zu erweitern, da es hier häufig zu illegalen Beschäftigungspraktiken komme. Weiterhin sollte die FKS in Privathaushalten Kontrollen vornehmen können, da es auch hier zur Ausbeutung von Arbeitskraft komme (IG BAU 2016).

1.2.6 Rechtliche Entwicklung

Die gesetzgeberische Auseinandersetzung mit der Eindämmung illegaler Beschäftigung reicht in der Bundesrepublik Deutschland weit zurück. Im Jahr 1957 verabschiedete der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eine erste Norm in diesem Bereich, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sowie Arbeitgeber, die sich der illegalen Beschäftigung schuldig machten, gleichermaßen mit Strafe bedrohte. 1981 wurde das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verabschiedet, wodurch die Zuständigkeiten bei der Eindämmung illegaler Beschäftigung festgelegt sowie Zusammenarbeits- und gegenseitige Unterrichtungspflichten der zuständigen Behörden festgeschrieben wurden (Bundesrechnungshof 2008: 8ff.).

War bis in die 1990er Jahre hinein die Bundesanstalt für Arbeit die zentrale Stelle zur Verhütung und Eindämmung von illegaler Beschäftigung, wurden 1992 erstmals der Zollverwaltung entsprechende Kontrollaufgaben übertragen. In den Folgejahren wurden ihre Kompetenzen stetig ausgeweitet, bis den prüfenden Zöllnerinnen und Zöllnern mit Inkrafttreten des SGB III-Änderungsgesetzes¹¹ im Jahr 1997 schließlich die „Rechte und Pflichten der Bediensteten des Polizeidienstes nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten“ übertragen wurden (Bundesrechnungshof 2008: 9). Anfang der 2000er Jahre wurden erstmals Rechtsvorschriften

11 Erstes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze.

für einzelne besonders betroffene Branchen geschaffen. So wurden 2001 sowohl das Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe als auch das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr verabschiedet. 2002 wurde das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit verabschiedet, „zusammen mit Vorschriften u. a. zur Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe, zur Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit, zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Erhöhung von Straf- und Bußgeldrahmen“ (Bundesrechnungshof 2008: 10).

Die Bemühungen kulminierten 2004 in der Verabschiedung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes. Es bildet auch nach mehrfachen Reformen und Erweiterungen bis heute die Grundlage der Arbeit der in die Verhütung und Eindämmung von illegaler Beschäftigung eingebundenen Behörden. Es definiert den Begriff der Schwarzarbeit, beschreibt die Prüfungsaufgaben der verschiedenen Behörden, legt ihre Kompetenzen sowie ihre Zusammenarbeits- und Unterrichtungspflichten fest und stellt einen Straf- und Ordnungswidrigkeitskatalog auf (Bundesrechnungshof 2008: 8).

Neben dem SchwarzArbG spielen bei der Eindämmung von illegaler Beschäftigung v. a. noch das AÜG, das AEntG und das MiLoG eine Rolle. Die FKS kontrolliert bei ihren Prüfungen ebenso, ob „Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des § 10 Absatz 5 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eingehalten werden oder wurden“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG).

Das am 21. Juni 1972 verabschiedete AÜG dient „sowohl dem Schutz der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter als auch dem Schutz der Entleiher vor unzuverlässigen Verleiher“ (Deutscher Bundestag 2014a: 6). Es regelt, wie Leiharbeit in Deutschland funktioniert, dass Verleiher eine Erlaubnis zum Verleih von Arbeitnehmerinnen und -nehmern benötigen, und welche Arbeitsbedingungen für Leiharbeiterinnen und -nehmer eingehalten werden müssen. Es soll ganz allgemein den Missbrauch von Zeitarbeit unterbinden (ebd.). Durchgeführt wird das Gesetz von der Bundesagentur für Arbeit (§ 17 Abs. 1 AÜG), welche auch zuständig für die Verleiherlaubnis ist, die ein Verleiher unternehmer besitzen muss. Mit dem Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes vom 20. Juli 2011 wurden die Kontrollen der Arbeitsbedingungen im Rahmen von Leiharbeitsverhältnissen auf die Behörden der Zollverwaltung, also die FKS, übertragen (BGBl 2011a: 1506ff.). Dies gilt jedoch nur für die Einhaltung der Lohnuntergrenze, während die BA für die Kontrolle von Equal Pay zuständig ist.

Das AEntG, welches am 01. März 1996 in Kraft trat, war ursprünglich nur auf den Bausektor beschränkt. Ziel der Gesetzesinitiative war, „die Anwendbarkeit in Deutschland zwingender Arbeitsbedingungen im Bereich der Bauwirtschaft auf grenzüberschreitende Entsendefälle [durchzusetzen, sodass] gespaltene Arbeitsmärkte und die aus ihnen resultierenden sozialen Spannungen vermieden werden“ (Deutscher Bundestag 1995: 1). In mehreren Reformen wurde die zwingende Anwendung der Branchentarifverträge für entsandte Beschäftigte auf zunächst neun im Gesetz konkret genannte Branchen ausgedehnt (§ 4 Abs. 1 AEntG)¹². Mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz¹³, welches am 11. August 2014 verkündet wurde (BGBl 2014: 1348ff.), wurde das AEntG dahingehend reformiert, dass nun auch in allen anderen Branchen, die nicht in § 4 Abs. 1 AEntG genannt werden, Branchenmindestlöhne durch Rechtsverordnung vorgeschrieben werden können (§ 4 Abs. 2 AEntG).

Mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz wurde auch das MiLoG verabschiedet, welches zum ersten Mal für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgeltes „mindestens in Höhe des Mindestlohns durch den Arbeitgeber“ (§ 1 Abs. 1 MiLoG) vorschreibt. Der Mindestlohn wurde im Gesetz auf zunächst 8,50 Euro (derzeit 8,84 Euro) pro gearbeiteter Zeitsunde festgelegt (§ 1 Abs. 2 MiLoG). Ziel des Gesetzes ist, dass „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen geschützt [werden]. Zugleich trägt der Mindestlohn dazu bei, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Vereinbarung immer niedrigerer Löhne, sondern um die besseren Produkte und Dienstleistungen stattfindet“ (Deutscher Bundestag 2014b: 2). Das MiLoG sieht vor, dass der flächendeckende Mindestlohn durch die FKS kontrolliert wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SchwarzArbG, § 14 MiLoG) und Verstöße gegen die Zahlung des Mindestlohns mit Geldbußen geahndet werden (§ 21 MiLoG). Hinzu kommt i. d. R. noch die strafrechtliche Verfolgung nach § 266a StGB, weil bei einer Mindestlohnunterschreitung auch Sozialversicherungsbeiträge den Einzugsstellen vorenthalten werden.

12 Dies „gilt für Tarifverträge 1. des Bauhauptgewerbes oder des Baubengewerbes im Sinne der Baubetriebe-Verordnung vom 28. Oktober 1980 (BGBl. I S. 2033), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 26. April 2006 (BGBl. I S. 1085), in der jeweils geltenden Fassung einschließlich der Erbringung von Montageleistungen auf Baustellen außerhalb des Betriebs-sitzes, 2. der Gebäudereinigung, 3. für Briefdienstleistungen, 4. für Sicherheitsdienstleistungen, 5. für Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, 6. für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, 7. der Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst, 8. für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch und 9. für Schlachten und Fleischverarbeitung“ (§ 4 Abs. 1 AEntG).

13 Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie.

1.3 Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

Bei der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen spielt im Gegensatz zu jener von Deutschen und EU-Bürgerinnen und -Bürgern die aufenthaltsrechtliche Situation des betroffenen Arbeitnehmers oder der betroffenen Arbeitnehmerin eine Rolle. Entsprechend sind bei Prüfungen auf illegale Beschäftigung zusätzliche aufenthaltsrechtliche Prüfprozesse erforderlich und weitere Kontrollbehörden in die Überprüfungen mit eingebunden (v. a. Ausländerbehörden). Insbesondere aber zeigen sich die Unterschiede in den Folgen für Arbeitgeber und beschäftigte Drittstaatsangehörige.

1.3.1 Definition

Grundsätzlich gilt, dass Drittstaatsangehörige eine Erwerbstätigkeit nur ausüben dürfen, wenn sie im Besitz eines entsprechenden Aufenthaltstitels sind und dieser Aufenthaltstitel sie zur Ausübung der jeweiligen Erwerbstätigkeit berechtigt, oder wenn „auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit gestattet ist, ohne dass [sie] hierzu durch einen Aufenthaltstitel berechtigt sein [müssen]“ (§ 4 Abs. 3 Satz 3 AufenthG). Im Folgenden werden die verschiedenen Konstellationen, innerhalb derer Drittstaatsangehörige illegal beschäftigt sein können, dargelegt.

Regulärer Aufenthalt mit Aufenthaltstitel

Sind Drittstaatsangehörige im Besitz eines Aufenthaltstitels, muss dieser immer erkennen lassen, ob der betreffenden Person die Erwerbstätigkeit gestattet ist, und, wenn ja, in welchem Umfang. Die Erwerbstätigkeit kann dabei unbeschränkt gestattet oder mit zeitlichen oder räumlichen Beschränkungen, sowie Beschränkungen auf bestimmte Branchen gestattet sein. Diese Angaben sind im Dokument festgehalten, sodass sowohl für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber nachvollziehbar ist, ob einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden darf oder nicht.

In Deutschland wird zwischen fünf Aufenthaltstiteln unterschieden: das Visum, die Aufenthaltserlaubnis, die Niederlassungserlaubnis, die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU und die Blaue Karte EU.¹⁴ Sie werden zu unterschiedlichen Aufenthaltszwecken vergeben, wobei sie teilweise von Gesetzes wegen von vornherein zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen und teilweise eine

Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Ausübung einer Beschäftigung benötigt wird.

Sind Drittstaatsangehörige im Besitz eines Aufenthaltstitels, dann liegt illegale Beschäftigung dann vor, wenn der Titel ihnen die Erwerbstätigkeit nicht erlaubt, sie aber dennoch erwerbstätig sind bzw. beschäftigt werden. Erlaubt das Dokument die Erwerbstätigkeit innerhalb eines bestimmten (zeitlichen, räumlichen oder branchenspezifischen) Rahmens, kann von illegaler Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit gesprochen werden, wenn diese Beschränkungen unterlaufen werden. Erlaubt der Aufenthaltstitel die Erwerbstätigkeit uneingeschränkt, kann illegale Beschäftigung (wie bei deutschen oder EU-Arbeitnehmerinnen oder -Arbeitnehmern) vorliegen, wenn die Beschäftigung nicht angemeldet wird, Sozialversicherungsbetrag begangen oder Steuern nicht gezahlt werden (nach § 1 Abs. 2 SchwarzArbG). Sind Drittstaatsangehörige im Besitz eines befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitels eines anderen EU-Mitgliedstaates und gehen sie während ihres erlaubten temporären Aufenthalts in Deutschland einer Beschäftigung nach, kann dies auch eine illegale Beschäftigung darstellen (s. Kapitel 5).

Regulärer Aufenthalt als Schutzberechtigte, Kontingent- und Resettlement-Flüchtlinge

Für anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte gilt, dass ihre Aufenthaltserlaubnis eine uneingeschränkte Erwerbstätigkeit zulässt (§ 25 Abs. 1 Satz 4 und § 2 Satz 2 AufenthG). Kontingentflüchtlinge erhalten sofort mit ihrer Ankunft eine Aufenthaltserlaubnis, welche eine uneingeschränkte Erwerbstätigkeit erlaubt (§ 23 Abs. 2 Satz 5 AufenthG). Gleiches gilt für Resettlement-Flüchtlinge (§ 23 Abs. 4 Satz 2 AufenthG). Für diese Gruppe von Drittstaatsangehörigen liegt illegale Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit also nur dann vor, wenn sie (genau wie bei deutschen oder EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern) eine Erwerbstätigkeit ausüben, ohne vom Arbeitgeber zur Sozialversicherung gemeldet worden zu sein, wenn sie Sozialversicherungsbetrag begehen oder ihren steuerlichen Verpflichtungen nicht nachkommen (nach § 1 Abs. 2 SchwarzArbG).

Aufenthalt ohne Aufenthaltstitel

Neben der Gruppe der Drittstaatsangehörigen mit regulärem Aufenthaltstitel gibt es Drittstaatsangehörige, die über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, sondern deren Aufenthalt gestattet oder geduldet wird.

Als Duldung wird die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung bezeichnet. Dieser Fall tritt ein, wenn „die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird“

¹⁴ Eine ausführliche Beschreibung der Aufenthaltstitel und ihrer grundsätzlichen Voraussetzungen findet sich bei Grote/Vollmer 2016: 14ff.

(§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Drittstaatsangehörigen, die eine Duldung besitzen, darf die Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn

1. sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen,
2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können oder
3. sie Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a AsylG sind und ihr nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde (§ 60a Abs. 6 Satz 1 AufenthG).

Darüber hinaus gilt, dass Drittstaatsangehörigen, „die eine Duldung besitzen, eine Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden [kann], wenn sie sich seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten“ (§ 32 Abs. 1 Satz 1 BeschV). Für die Erteilung der Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit ist die jeweilige Ausländerbehörde zuständig, die grundsätzlich die Zustimmung der BA einholen muss.¹⁵

Die Aufenthaltsgestattung wird Personen zur Durchführung ihres Asylverfahrens erteilt (§ 55 Abs. 1 AsylG). Sie ist kein Aufenthaltstitel und berechtigt nur dann zur Erwerbstätigkeit, wenn die Ausländerbehörde dies genehmigt. Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, dürfen Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsgestattung keine Erwerbstätigkeit ausüben (§ 61 Abs. 1 AsylG). Diese Pflicht kann bis zu sechs Monaten bestehen (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG).

Drittstaatsangehörigen, die sich seit drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhalten, kann die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die BA zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist (§ 61 Abs. 2 AsylG). Rechtmäßige oder geduldete Voraufenthalte werden auf diese „Wartezeit“ angerechnet (§ 61 Abs. 2 Satz 2 AsylG). Asylbewerberinnen und -bewerber aus sicheren Herkunftsstaaten (nach § 29a AsylG), die nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben, erhalten grundsätzlich keine Beschäftigungserlaubnis (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG).

Sowohl für die Duldung als auch für die Aufenthaltsgestattung gilt, dass es bei der Erteilung einer Erlaubnis der Ausländerbehörde zur Ausübung

1. eines mindestlohnfreien Praktikums,
2. einer Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf,
3. einer Beschäftigung nach § 2 Abs. 1 (Hochqualifizierte, Erfüllung der Voraussetzungen für die Blaue Karte EU, Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen einer deutschen Hochschule), § 3 Nr. 1 bis 3 (Führungskräfte), § 5 (Wissenschaft, Forschung und Entwicklung), § 14 Abs. 1 (Sonstige Beschäftigungen, hier: Freiwilligendienste), § 15 Nr. 2 (Praktika zu Weiterbildungszwecken, hier: im Rahmen der EU oder bilateraler Entwicklungszusammenarbeit geförderte Praktika), § 22 Nr. 3 bis 5 (Besondere Berufsgruppen) und § 23 (Internationale Sportveranstaltungen) BeschV,
4. einer Beschäftigung von Ehegatten, Lebenspartnern und -partnerinnen, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades eines Arbeitgebers in dessen Betrieb, wenn der Arbeitgeber mit diesen in häuslicher Gemeinschaft lebt, oder
5. jeder Beschäftigung nach einem ununterbrochenen vierjährigen erlaubten, geduldeten oder gestatteten Aufenthalt im Bundesgebiet

keiner Zustimmung der BA bedarf (§ 32 Abs. 2 BeschV).

Sind Drittstaatsangehörige im Besitz einer Duldung oder einer Aufenthaltsgestattung, liegt illegale Beschäftigung dann vor, wenn ihnen die Erwerbstätigkeit nach den beschriebenen Vorgaben (noch) nicht erlaubt ist, sie aber dennoch erwerbstätig sind. Ist ihnen die Erwerbstätigkeit innerhalb eines bestimmten (zeitlichen, räumlichen oder branchenspezifischen) Rahmens erlaubt, kann von illegaler Beschäftigung gesprochen werden, wenn diese Beschränkungen unterlaufen werden. Wird geduldet oder gestattet aufgehaltigen Drittstaatsangehörigen die Erwerbstätigkeit erlaubt, kann Schwarzarbeit (wie bei deutschen oder EU-Arbeitnehmerinnen oder -Arbeitnehmern) vorliegen, wenn die Beschäftigung nicht angemeldet wird, Sozialversicherungsbetrug begangen wird oder Steuern nicht bezahlt werden (nach § 1 Abs. 2 SchwarzArbG).

Irregulärer Aufenthalt¹⁶

Die EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)¹⁷ definiert ‚illegalen Aufenthalt‘ als „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodex

¹⁵ Eine Übersicht zum Zugang zur Beschäftigung mit Duldung findet sich unter Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender 2017 (Stand: 15. Januar 2017).

¹⁶ Die folgenden Ausführungen zu irregulärem Aufenthalt basieren auf Grote 2015: 14-18.

¹⁷ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats“ (Art. 3 Nr. 2). Diese Definition schließt auch die oben beschriebene Gruppe der geduldeten Drittstaatsangehörigen mit ein. Da davon ausgegangen werden kann, dass gerade irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige einer illegalen Beschäftigung nachgehen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, sind für den Zweck dieser Studie zwei Gruppen irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger von besonderer Wichtigkeit:

„Irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige, die vormals im Behördenkontakt standen, deren Aufenthaltsort jedoch nicht mehr bekannt ist (Untergetauchte). Diese Personengruppe umfasst u. a. Asylsuchende, die im Zuge der Erstverteilung auf die zuständigen Erstaufnahmeeinrichtungen untergetaucht sind, abgelehnte Asylantragsteller, die nach Zustellung des negativen Bescheids untergetaucht sind, legal Eingereiste, deren Visum abgelaufen (Visa-Overstayer) und deren Aufenthaltsort den Behörden unbekannt ist, sowie weitere unerlaubt aufhältige Migranten, beispielsweise Personen, die sich einer Alternative zur Abschiebungshaft entzogen haben und untergetaucht sind.

Irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt den Behörden zu keinem Zeitpunkt bekannt war (Personen ohne bisherigen Behördenkontakt). Diese Personengruppe umfasst all jene, die ohne gültige Papiere nach Deutschland eingewandert sind oder geschleust wurden, ohne ihren Aufenthalt bei den Behörden anzumelden oder je mit ihnen in Kontakt zu kommen (z. B. in einer Polizeikontrolle [oder einer Kontrolle der FKS; J. T.]). Auch unfreiwillig oder unter falschen Versprechungen im Rahmen von Menschenhandel eingeschleuste und von Zwangsprostitution ausgebeutete Personen, deren Aufenthalt den Behörden nicht bekannt ist, werden unter diese Personengruppe gefasst. Für diese Personengruppe existiert eine Vielzahl an Bezeichnungen“ (Grote 2015: 14f.).¹⁸

Konstellationen illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

Die folgende Tabelle fasst die möglichen Konstellationen illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen nach dem Beschäftigungsverhältnis (legal/illegal) und dem Aufenthaltsstatus (irregulär/regulär) zusammen.

Tabelle 2: Konstellationen in denen Drittstaatsangehörige legal/illegal beschäftigt/erwerbstätig sein können

		Aufenthalt	
		Irregulär	Regulär
Beschäftigung/Erwerbstätigkeit	Illegal	„klassischer“ Fall der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel, Aufenthaltsgestattung oder Duldung	Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstitel, der aber nicht zur Erwerbstätigkeit berechtigt Drittstaatsangehörige mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung und ohne die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit Drittstaatsangehörige im Besitz eines befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitels eines anderen EU-Mitgliedstaates, die während ihres erlaubten temporären Aufenthalts in Deutschland illegal einer Beschäftigung nachgehen
	Erwerbstätigkeiten, die prinzipiell legal ausgeübt werden könnten, aber illegal ausgeübt werden	Nach deutschem Recht nicht möglich	a) mit legalem Arbeitsvertrag beschäftigte Drittstaatsangehörige, die unter illegalen Bedingungen einer Erwerbstätigkeit nachgehen (z. B. Unterlaufen des Mindestlohns, bei Studierenden Überschreitung der maximalen Arbeitstage pro Jahr, Unterlaufen der Beschränkungen der Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit) b) Arbeitserlaubnis wurde mit falschen Angaben erworben (z. B. durch Scheinentsendung bzw. Scheinüberlassung von Arbeitnehmern) c) Scheinselbständigkeit
	Legal	Nach deutschem Recht nicht möglich	Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstiteln, die zur Erwerbstätigkeit berechtigen oder Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung, die zur Erwerbstätigkeit berechtigen und die nur einer ihr erlaubten Tätigkeit nachgehen

Quelle: nach Junkert/Kreienbrink 2008: 22, modifiziert

1.3.2 Umfang

Wie im Fall der illegalen Beschäftigung allgemein stellt sich auch bei der Bestimmung des Umfangs illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Speziellen das Problem einer eingeschränkten Datenlage.

Daten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die FKS nutzt für ihre Arbeit ein zentrales Informationssystem, das sogenannte ProFis, in dem die nach dem SchwarzArbG erforderlichen Daten automatisiert

¹⁸ Zu den gängigeren Bezeichnungen gehören „Papierlose“ (Huschke 2013), „Undokumentierte“ (Angenendt 2007: 10), „Klandestine“ (Vogel 2015), „Menschen ohne Papiere“ (Anderson 2011: 173; Bommers/Wilmes 2007), „Illegalisierte“ (Fleischer 2007; Schreiber 2007) oder „Sans Papiers“ (Mylius et al. 2011). Darüber hinaus findet die Bezeichnung „Illegale“ bzw. „illegale Einwanderung“ breite Verwendung, wobei die Bezeichnung insbesondere dann kritisiert wird, wenn sie sich auf die Menschen selbst und nicht den Akt der Einwanderung bzw. den unerlaubten Aufenthalt bezieht (zur Begriffskritik u. a. Neue Deutsche Medienmacher 2014: 20f.; Schneider 2012: 20; Angenendt 2007: 10f.; Schönwälder et al. 2004: 6).

verarbeitet werden.¹⁹ Es beinhaltet Angaben dazu, welche Unternehmen zu welchem Zeitpunkt geprüft wurden und welche Konsequenzen die Prüfung hatte. Sollte ein Ermittlungsverfahren eingeleitet und rechtskräftig abgeschlossen werden, können Daten bis zu fünf Jahre nachgehalten werden. Die FKS registriert bei ihren Kontrollen zudem Fälle, in denen sie den Verdacht der illegalen Beschäftigung – auch von Drittstaatsangehörigen – feststellen. ProFis wertet solche Fälle allerdings lediglich nach einem von der Ermittlerin oder dem Ermittler vergebenen führenden Tatbestand aus.²⁰ Eine Auswertung der Daten nach allen Rechtsverstößen erfolgt nicht. Daten zur Anzahl der Prüfungen, in denen illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen nachgewiesen werden konnte, oder zur Anzahl von identifizierten illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen sind derzeit nicht vorgesehen (Gespräch GZD). Diese Auswertungslücke wurde schon 2008 bei der Prüfung der FKS durch den Bundesrechnungshof (BRH) als Kritikpunkt angeführt.

Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik

Einen weiteren Datenzugang bietet die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). „Die PKS enthält die der Polizei bekannt gewordenen rechtswidrigen Straftaten einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, die Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen und eine Reihe weiterer Angaben zu Fällen, Opfern oder Tatverdächtigen“ (BKA 2016a). Die PKS enthält allerdings keine Angaben zu tatsächlich verurteilten Personen.

In Bezug auf Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren auf Grund illegaler Beschäftigung sind die vorhandenen Daten nur eingeschränkt verwendbar. Dies liegt daran, dass die Verfolgung von Verstößen gegen das SchwarzArbG in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich des Zolls fällt, und die PKS somit lediglich die Fälle beinhaltet, die von der Polizei selbst bearbeitet wurden. Hierzu ist sie nach § 163 StPO ebenfalls befugt. Aber auch die

19 Gesetzliche Grundlage ist § 16 SchwarzArbG. Neben der Auflistung der speicherbaren Daten (Abs. 2) wird hier auch bestimmt, dass diese u. a. nur „für die Durchführung von Prüfungen nach § 2 Abs. 1 sowie für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit den Prüfgegenständen nach § 2 Abs. 1 und für die Besteuerung, soweit sie im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen steht, verwendet werden“ dürfen (Abs. 3). § 18 SchwarzArbG regelt die Auskunft aus der Datenbank an betroffene Personen und § 19 beschreibt die Löschrufen (Speicherung für maximal fünf Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem ein Ermittlungsverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden ist).

20 „Der führende Tatbestand wird von dem Ermittler nach eigener Bewertung vergeben. Werden mit einer Tat mehrere Tatbestände erfüllt, spiegelt der führende Tatbestand den Tatvorwurf wieder, der nach Einschätzung des Ermittlers am schwersten wiegt, d. h. mit der höchsten Strafe bewehrt ist (daher: führender Tatbestand)“ (Bundesrechnungshof 2008: 31).

vorhandenen Daten in der PKS liegen nicht nach einzelnen Deliktformen gemäß SchwarzArbG aufgeschlüsselt, sondern nur aggregiert als ‚Delikte im Zusammenhang mit [dem] Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und [dem] Arbeitnehmerüberlassungsgesetz‘ (BKA 2016a) vor.

Dass die Verfolgung von Straftatbeständen und Ordnungswidrigkeiten im Falle von illegaler Beschäftigung hauptsächlich im Verantwortungsbereich des Zolls liegt, spiegelt sich auch in den Zahlen der PKS wieder. So bewegt sich die Anzahl der bearbeiteten Fälle der Polizei seit fünf Jahren konstant bei 120-170 Fällen pro Jahr. Grundsätzlich erlaubt die PKS eine weitere Differenzierung hinsichtlich einzelner aufenthaltsrechtlicher Merkmale, was auf Grund der geringen Fallzahl aber kaum Aussagekraft hat: So waren im Jahr 2014 in den 169 durch die Polizei bearbeiteten Delikten im Zusammenhang mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Tatverdächtigen in 95 Fällen nicht Deutsche. Hiervon waren 91 Fälle nicht-deutsche Tatverdächtige mit erlaubtem Aufenthalt und vier Personen mit unerlaubtem Aufenthalt (BKA 2015).

Datenkritik

Die Datenlage zu illegalen Beschäftigungsverhältnissen von Drittstaatsangehörigen in Deutschland ist dementsprechend als sehr eingeschränkt zu bezeichnen. Selbst wenn die Datenlage differenzierter auswertbar wäre, würden die Aufgriffszahlen nur bedingt Aussagen über die Gesamtheit der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen zulassen.

Die statistisch erfassbaren Zahlen geben nur Auskunft über die durchgeführten Kontrollen und festgestellten Verstöße. Die Zahlen wären daher eher aussagekräftig in Bezug auf die Kontrolltätigkeiten und die Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden (Rabe/Brandt 2015). Analog zu den wissenschaftlichen Schätzungen des CLANDESTINO-Projekts zu irregulärem Aufenthalt (Vogel/Kovacheva 2008; Vogel/Aßner 2011; Vogel 2015) würde es hier auch einer Kontextualisierung der Daten bedürfen, um daraus Schätzungen über das „Dunkelfeld“ ableiten zu können.²¹ Lediglich die bereits erwähnte Studie von Schneider/Boockmann (2016) zum Umfang der informellen Wirtschaft enthält ein Kapitel mit einer Schätzung der illegalen Beschäftigung von geflüchteten Menschen in Deutschland (s. Kap 1.3.4).

21 Die Schätzungen zum Umfang der irregulär in Deutschland aufhaltenden Drittstaatsangehörigen beruhen auf Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik, wobei von 2010 bis 2014 eine kontinuierliche Steigerung zu verzeichnen war. Während sich den Berechnungen zufolge im Jahr 2010 136.000 bis 337.000 Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt in Deutschland aufhielten, waren es 2014 180.000 bis 520.000 (Vogel 2015; Vogel/Aßner 2011).

1.3.3 Profile und besonders betroffene Wirtschaftsbereiche

Auf Grund der unzureichenden Datenlage sind auch keine präzisen Informationen über die Profile von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen oder die Wirtschaftsbereiche, in denen diese aktiv sind, vorhanden.

Dennoch gibt es Studien zu den Profilen irregulär aufhältiger Personen. Diese lassen zwar keine Aussage zur gesamten Gruppe der illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen zu, erlauben aber zumindest, eine Tendenz für die Teilgruppe der irregulär aufhältigen, illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen abzuleiten. Demnach sind irregulär aufhältige Migranten eher jung. Die Geschlechterstruktur ist stark von den Wirtschaftsbereichen abhängig, in denen irregulär Aufhältige eine Beschäftigung finden. Frauen arbeiten häufiger in der Kinderbetreuung, der Altenpflege, als Reinigungskräfte oder in der Sexindustrie. Männer sind auf der anderen Seite z. B. häufiger im Baugewerbe tätig (Kovacheva 2010: 8f.).

Dies deckt sich mit den Erfahrungen der FKS, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige v. a. in den in § 2a SchwarzArbG angeführten Risikobranchen anzutreffen seien und dort im Wesentlichen ungelernete oder niedrig qualifizierte Tätigkeiten ausüben (Gespräch GZD).

1.3.4 Gesellschaftliche Diskussion

Mit der stark gestiegenen Anzahl an Schutzsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 ist das Thema illegaler Beschäftigung wieder verstärkt in den Fokus gerückt, wobei vor allem über illegale Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsausbeutung von Asylsuchenden, abgelehnten Asylantragstellenden, Geduldeten und Schutzberechtigten diskutiert wird (Heinzle 2016, Dowideit 2016a, Steiner 2015). Auf Grund des Mangels an verlässlichen Zahlen wurde unter anderem die Studie von Schneider/Boockmann (2016) zum Ausmaß der informellen Wirtschaft medial stark rezipiert. In dieser wird auch der Frage nachgegangen, wie sich die stärkere Zuwanderung Asylsuchender auf die informelle Wirtschaft auswirken könnte. Auf Grundlage einiger Annahmen berechnen Schneider/Boockmann aber lediglich Szenarien, wie sich die informelle Wirtschaft verändern würde, falls ihre Annahmen zuträfen. Die Ergebnisse sagen folglich wenig über die tatsächlichen illegalen Beschäftigungsverhältnisse von Asylsuchenden aus, wenngleich sie in diversen Medien fälschlich als solche präsentiert wurden (s. Bund 2016). Entsprechend kurzierten Zahlen von 100.000 bis zu 30 % der 2015 ins Land gekommenen Asylsuchenden, die irregulär arbeiten würden (Heinzle/Weydt 2016; Huffington Post 2016; Deutschlandfunk 2016; DGB Bildungswerk 2016).

Die Fehldarstellung der Studienergebnisse in der medialen Berichterstattung hatte Einfluss auf den gesamtgesellschaftlichen Diskurs zum Thema und führte teilweise zu dem Eindruck, es gebe gesicherte Erkenntnisse zum Ausmaß illegaler Beschäftigungsverhältnisse von Geflüchteten. Dabei wird auch von den meisten zivilgesellschaftlichen Akteuren und Wirtschaftsvereinigungen nicht bestritten, dass es angesichts der herrschenden Rahmenbedingungen zu vermehrter illegaler Beschäftigung durch die hohe Anzahl der Schutzsuchenden kommen dürfte. So argumentiert z. B. die Diakonie, dass bei einem Unterangebot von Integrationskursen bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bedingung einen solchen Kurs absolviert haben zu müssen, um sich auf Arbeitsplätze bewerben zu können, Geflüchtete in die illegale Beschäftigung getrieben würden (Dowideit 2016b).

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA) fordert als Präventivmaßnahme eine schnelle und erfolgreiche Integration der Geflüchteten mit Bleibeperspektive. Vor allem durch Zeitarbeit sollten Geflüchtete ohne Arbeitserfahrung von illegaler Beschäftigung abgehalten und in legale Beschäftigungsverhältnisse gebracht werden (BDA 2016). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) plädiert für eine zügige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten unter Wahrung der arbeitsrechtlichen Standards (Handelsblatt 2016).

1.3.5 Rechtliche Entwicklung

Verschiedene Rechtsbereiche, die für das Thema der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen relevant sind, wurden vor kurzem reformiert. Dies betrifft vor allen Dingen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Reform des SchwarzArbG

Ziel des Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Deutscher Bundestag 2016c; Bundesrat 2017), das am 10. März 2017 in Kraft getreten ist, ist es, „die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der zuständigen Landesbehörden [zu verbessern] und die Voraussetzungen für die Optimierung der informationstechnologischen Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit [zu schaffen]“ (Deutscher Bundestag 2016c: 1).

Mit dem Gesetz wurden die folgenden Änderungen umgesetzt (vgl. BGBl 2017a):

- IT-System: § 16 SchwarzArbG legitimiert das Zentrale Informationssystem für die FKS. Durch die Reform des SchwarzArbG und damit verbundene Einführung

eines neuen Systems (ProFiS 2.0) wird insbesondere die Vorgangsbearbeitung optimiert und, anders als mit der bisherigen Datenbank, eine bundesweit verfahrensübergreifende Bearbeitung und ein standortunabhängiger Zugriff durch alle Hauptzollämter und die GZD sowie eine bessere Datenanalyse ermöglicht.

- Zugriff auf Daten des Zentralen Fahrzeugregisters: Um den Zöllnerinnen und Zöllnern der FKS bei Prüfungen und Ermittlungen einen automatisierten Zugriff auf bestimmte Fahrzeug- und Halterdaten aus dem Zentralen Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes zu ermöglichen, wird das Straßenverkehrsgesetz entsprechend geändert.
- Befugnisse der FKS bei der Ahndung von Meldeverstößen nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch: Die FKS wird für eine effizientere Ermittlungsarbeit nun auch dann für die Ahndung von sozialversicherungsrechtlichen Meldeverstößen nach dem SGB IV (d. h. Sozialversicherungsbetrug) zuständig sein, wenn die Verstöße erst im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens der FKS aufgedeckt wurden. Bisher war dies nur möglich, wenn der Sozialversicherungsbetrug direkt bei einer Prüfung festgestellt wurde.
- Befugnisse der Landesbehörden: Die nach § 2 Abs. 1a SchwarzArbG für die Bekämpfung von handwerks- und gewerberechtlicher Schwarzarbeit nach Landesrecht zuständigen Behörden erhalten eigene Prüfbefugnisse (vgl. Kapitel 3.4.5).
- Dienstleistungs- und Lieferaufträge: Nach einer Verurteilung wegen der in § 21 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Tatbestände (u. a. § 266a StGB, §§ 10 und 11 SchwarzArbG) konnten Arbeitgeber bisher nur von der Teilnahme an einem Wettbewerb um öffentliche Aufträgen im Bausektor ausgeschlossen werden (vgl. Kapitel 4). Der Ausschluss wird nun entsprechend den Regelungen im MiLoG und AEntG auf Liefer- und Dienstleistungsaufträge ausgeweitet.

Arbeitnehmerüberlassung

Am 01. April 2017 ist das Gesetz zur Änderung des AÜG²² in Kraft getreten (BGBl 2017b). Ziel der Reform des AÜG ist, sowohl den Missbrauch von Werkverträgen zu verhindern, hinter denen tatsächliche, direkte Beschäftigungsverhältnisse stehen, als auch verdeckte Arbeitnehmerüberlassung zu unterbinden. Letzteres ist gegeben, wenn Unternehmen einen als Werkvertrag bezeichneten Vertrag abschließen, tatsächlich aber bei der Durchführung des Vertrages Arbeitnehmerüberlassung praktizieren (Deutscher Bundestag 2016e: 1f.). Im Einzelnen sind u. a. folgende Änderungen enthalten:

- Die Überlassungshöchstdauer für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter bei einem Entleiher wird auf 18 Monate beschränkt. Längere Einsatzzeiten sind nur in tarifgebundenen Unternehmen möglich (§ 1 Abs. 1b AÜG).
- Nach neun Monaten sollen Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter grundsätzlich hinsichtlich des Arbeitsentgelts den Stammarbeiterinnen und -arbeitern eines entleihenden Unternehmens gleichgestellt werden (§ 8 Abs. 4 AÜG). Zudem sollen grundsätzlich keine Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter eingesetzt werden dürfen, wenn der Betrieb des Entleihers unmittelbar von einem Arbeitskampf betroffen ist (§ 11 Abs. 5 Satz 1 und 2 AÜG).

1.4 Menschenhandel als verwandtes Problemfeld

Eng verflochten mit dem Bereich der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, aber dennoch analytisch davon zu trennen, ist die Thematik des „Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung“. Obwohl in der Praxis fließende Übergänge zwischen beiden Deliktformen bestehen, ist eine getrennte Behandlung der Phänomene sinnvoll, da im Gegensatz zu Menschenhandel/Ausbeutung bei der illegalen Beschäftigung

- nicht in jedem Fall eine klare Täter/Opfer-Situation existiert,
- die Arbeitsbedingungen durchaus vom Arbeitnehmer oder der Arbeitnehmerin mitgestaltet sein können,
- Menschen beschäftigt sein können, die einen regulären Aufenthaltsstatus besitzen (s. Definition),
- Formen der Beschäftigung gemeint sein können, die vom Gesetzgeber als minder schwer eingestuft werden und Ordnungswidrigkeiten darstellen.

Hinzu kommt, dass in Deutschland unterschiedliche Akteure federführend sind: Während illegale Beschäftigung v. a. als ein wirtschaftskriminelles Delikt gesehen wird und nach dem SchwarzArbG den Behörden der Zollverwaltung die Prüfkompentenz obliegt, werden die Themen Menschenhandel und Ausbeutung aus einer Perspektive der Verletzung der Menschenrechte der betroffenen Personen heraus gesehen und direkt von der Polizei (v. a. dem LKA) bekämpft.

Auch die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung sollte laut Koalitionsvertrag verstärkt in den Fokus genommen werden (CDU/CSU/SPD 2013: 104). Praktisch führte dies in der aktuellen Legislaturperiode unter anderem zu einer Neufassung etlicher Paragraphen des Strafgesetzbuches und der Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bekämpfung des

²² Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze.

Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung²³ (BMAS 2016a; Bündnis gegen Menschenhandel 2015).

Neufassung des StGB

Zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2011/36/EU)²⁴ wurde der Straftatbestand „Menschenhandel“ im StGB neu gefasst und an die international gebräuchliche Definition angepasst. Die Reform beinhaltete die Ausdifferenzierung der bisherigen Rechtsnormen: Fielen zuvor in den beiden §§ 232 (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) und 233 (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) der Tatbestand des Menschenhandels mit der jeweiligen Ausbeutungsform zusammen, wurde in der Neufassung ein eigener Tatbestand „Menschenhandel“ (§ 232 StGB) eingeführt und die Ausbeutungsformen dann jeweils in nachfolgenden Paragraphen festgehalten (§ 232a (Zwangsprostitution) und § 232b (Zwangsarbeit)).

Während „Menschenhandel“ sich auf das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen einer Person in einer Zwangslage zum Zwecke der Ausbeutung bezieht (§ 232 StGB), stellen die §§ 232a und 232b die Beeinflussung des Opferwillens zu den genannten Handlungen unter Strafe („veranlassen“ statt bisher „dazu bringen“). Zusätzlich wurden die Straftatbestände des Menschenhandels zur Bettelei, zur Begehung strafbarer Handlungen sowie zum Organhandel neu aufgenommen (§ 232 Abs. 1 Satz 1. c und d StGB).

Als weiterer Straftatbestand wurde die Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) eingeführt. Er soll die Verurteilung anhand objektiver Kriterien von Ausbeutung ermöglichen. Hintergrund der Neuerung ist, dass nach den alten Regelungen erforderlich war, die Willensbeeinflussung des Ausbeutungsoffers durch den Täter oder die Täterin nachzuweisen. Die Opfer waren aber häufig nicht zu Aussagen bereit, da sie zu verängstigt waren oder die Ausbeutungssituation im Vergleich zur Lebenssituation im Herkunftsland bevorzugten (Deutscher Bundestag 2016f: 19). Dies führte im Effekt zu wenigen Verurteilungen. Der neue Straftatbestand der „Ausbeutung der Arbeitskraft“ soll diesem Umstand Rechnung tragen. Es genügt nun, dass der Täter oder die Täterin „die schlechte Situation des Opfers, mit der eine wesentliche Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten verbunden ist, kennt und er [oder sie] dies für sich nutzbar macht, indem

er das Opfer zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt“ (Deutscher Bundestag 2016f: 20). Diese Regelung erlaubt es, dass „zukünftig auch Fälle erfasst werden, in denen das Opfer aus einer Not heraus die Initiative für die Aufnahme einer ausbeuterischen Beschäftigung ergreift und der Täter, die Zwangslage des Opfers erkennend, die sich ihm bietende Gelegenheit zur Ausbeutung des Opfers ausnutzt“ (ebd.).

Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung‘ wurde im Februar 2015 beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingerichtet und hat den Auftrag, unter Einbeziehung möglichst vieler Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft, ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung dieses Delikts zu erstellen. Neben Bundesministerien, der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales, dem BKA, Gewerkschaften, Arbeitgebern, sowie den Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel ist auch die FKS an den Beratungen, die sowohl juristische als auch praktische Ansätze diskutieren, beteiligt (BMAS 2016b).

Umfang des Menschenhandels

Seit 1999 erstellt das BKA jedes Jahr ein „Bundeslagebild Menschenhandel“. Es enthält in gestraffter Form die jeweils aktuellen Erkenntnisse zur Lage und Entwicklung in den Bereichen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Im Berichtsjahr 2015 wurden 364 Ermittlungsverfahren mit insgesamt 573 registrierten Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um 7 % bei den Ermittlungsverfahren und einen Anstieg um 13 % hinsichtlich der Tatverdächtigen. Die Anzahl der offiziell erfassten Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung lag 2015 bei 416, wobei dies nur Opfer in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren umfasst (BKA 2016c: 3ff.). Im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wurden im Jahr 2015 insgesamt 19 Ermittlungsverfahren abgeschlossen (2014: 11), wobei 24 Tatverdächtige ermittelt wurden (2014: 16). In diesem Zusammenhang wurden 54 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft registriert (2014: 26). Die Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft kamen 2015 zu fast zwei Dritteln aus Rumänien (34 Personen). 81 % aller Betroffenen waren männlich. Sie wurden hauptsächlich im Baugewerbe (18 Personen) oder in der Gastronomie (14 Personen) aufgegriffen (BKA 2016c: 12).

23 Bereits im Jahr 1997 wurde die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eingerichtet (KOK 2017).

24 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

2 Prävention

2.1 Präventionsmaßnahmen

Über die vergangenen Jahre hat es zahlreiche präventive Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Beschäftigung gegeben, wobei diese mehrheitlich die Eindämmung von illegaler Beschäftigung im Allgemeinen und weniger die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Speziellen betrafen. Die Maßnahmen reichten von

Informationskampagnen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, über Kooperations- und Partnerschaftsvereinbarungen zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Kontrollbehörden, bis hin zu Steuererleichterungen und -vorteilen für die Anmeldung von Beschäftigungsverhältnissen in spezifischen Tätigkeitsbereichen., wie die folgenden Tabellen darstellen.

Tabelle 3: Präventionsmaßnahmen und Anreize für Arbeitgeber

Maßnahme/ Anreiz für Arbeitgeber	
An Arbeitgeber gerichtete Informationskampagnen	<p>Informationen über die Strafbarkeit der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen für Arbeitgeber sowie über die Vorzüge eines legalen Beschäftigungsverhältnisses wurden in den vergangenen Jahren auf vielfältige Weise in den unterschiedlichen Branchen und auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, bundesweit) verbreitet. Die Vermittlung und Finanzierung der Informationskampagnen erfolgte dabei durch sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Stellen. Beispielhaft seien die folgenden drei Maßnahmen zur Informationsvermittlung genannt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Flyer der Generalzolldirektion im Januar 2017 mit dem Titel ‚Der Zoll – Gegen Schwarzarbeit und Illegale Beschäftigung‘ (Generalzolldirektion 2017). 2. Flyer der Arbeitnehmerkammer Bremen für Arbeitgeber zu den Vorzügen einer Anmeldung von Haushaltshilfen (Arbeitnehmerkammer Bremen 2014). 3. Kampagne der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (zuständig für die Anmeldung von Minijobs), die zur Anmeldung von Haushaltshilfen aufrief. In halbminütigen humoristischen TV-Spots wurden Arbeitgeber dazu aufgerufen, ihre Haushaltshilfen bei der Minijobzentrale anzumelden (Minijob-Zentrale 2015).
Information und Unterstützung für Arbeitgeber von Drittstaatsangehörigen	<p>Bisher wurden keine Kampagnen explizit zur Prävention illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen durchgeführt. Für Arbeitgeber bieten verschiedene Institutionen allerdings ein breites Informationsangebot zur legalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen an. Am umfassendsten informiert dabei die BA und die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA. Z. T. auf Arbeitgeber zugeschnitten, bieten sie Informationen zu Voraussetzungen, Genehmigungsverfahren und rechtlichen Grundlagen zu allen möglichen Konstellationen, in denen Drittstaatsangehörige in Deutschland arbeiten können - von ausländischen Künstlerinnen und Künstlern, über Au-pair-Beschäftigte bis hin zu Spezialitätenköchen und -köchinnen (Bundesagentur für Arbeit o. J.; Bundesagentur für Arbeit 2015a). Dabei werden auch innovative, niedrighschwellige Informations-Zugänge geboten, wie z. B. der ‚Migration-Check‘; eine Online-Eingabemaske, bei dem Arbeitgeber durch einzelne Fragen zu der Beschäftigung und der Herkunft der potentiellen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den für ihren Fall relevanten Informationen geleitet werden (Bundesagentur für Arbeit 2013).</p>
Partnerschaftsvereinbarungen/ Bündnisse mit und Initiativen von Sozialpartnern	<p>In Deutschland existieren trilaterale Partnerschaften zwischen dem BMF, den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften der besonders von illegaler Beschäftigung betroffenen Wirtschaftszweige auf Bundes- und z. T. auf Landesebene seit 2004. Derzeit gibt es neun Bündnisse auf Bundesebene: in der Bau- und in der Fleischwirtschaft, in der Gebäudereinigung, im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, im Maler- und Lackierhandwerk, in der Textilreinigung/dem Textil Service, im Elektrohandwerk, im Gerüstbauer-Handwerk, sowie im Friseurhandwerk. Daneben gibt es 13 regionale Bündnisse, v. a. in der Bau- und Gebäudereinigungsbranche (Gespräch GDZ).</p> <p>Die Bündnisse zielen darauf ab, durch Informationskampagnen Arbeitgeber, Arbeitnehmende und die Öffentlichkeit über die negativen Auswirkungen illegaler Beschäftigung und über rechtliche Konsequenzen aufzuklären, den Informationsaustausch zwischen der FKS und den Verbänden zu gewährleisten und zu verbessern, und durch Arbeitskreise auf Bundesebene praktische Ansätze zur besseren Eindämmung illegaler Beschäftigung zu entwickeln. Der bessere Informationsaustausch soll auch zu effektiveren Kontrollen beitragen (vgl. z. B. BMF 2014). Gemeinsam geben die Bündnispartner Merkblätter zu den Prüfungen der FKS in den einzelnen Wirtschaftszweigen heraus, welche Informationen zu Prüfungen, den Befugnissen der FKS, benötigten Unterlagen, gesetzlichen Mitwirkungspflichten und möglichen Verstößen sowie deren rechtlichen Folgen enthalten (vgl. z. B. BMF 2016a). Im Hotel- und Gaststättengewerbe besteht kein Bündnis, wohl aber ein gemeinsames vom BMF, dem Bundesverband der Deutschen Hotel- und Gaststättenverbände e. V. (DEHOGA) und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) herausgebrachtes Merkblatt (Generalzolldirektion 2017e), welches auf Deutsch, Chinesisch, Englisch, Griechisch, Italienisch, Serbokroatisch und Türkisch verfügbar ist (Deutscher Bundestag 2013: 21).</p>

<p>Verpflichtung des Arbeitgebers, die Behörden bei der Einstellung eines Drittstaatsangehörigen zu informieren</p>	<p>Ein gesondertes Meldeverfahren für Arbeitgeber bei der Einstellung von Drittstaatsangehörigen besteht nicht. Arbeitgeber müssen (wie bei deutschen und EU-Beschäftigten) Beschäftigte aus Drittstaaten bei der Sozialversicherung (nach § 28a SGB IV) und beim Finanzamt (zur Abfrage der elektronischen Lohnsteuermerkmale) anmelden. Ansonsten gilt, dass Drittstaatsangehörige eingestellt werden dürfen, wenn sie über die entsprechende Genehmigung verfügen (vgl. Kapitel 1.3).</p> <p>Darüber hinaus besteht seit 2009 eine allgemeine Sofortmeldepflicht für verschiedene Risikobranchen (§ 28a Abs. 4 SGB IV). Diese explizit zur Eindämmung illegaler Beschäftigung eingeführte Regelung bestimmt, dass der Arbeitgeber den Beginn der Beschäftigung am Tag des Beginns eines Beschäftigungsverhältnisses, spätestens aber bei dessen Aufnahme, an die Datenstelle der Rentenversicherung zu melden hat. Die Sofortmeldepflicht betrifft die folgenden Wirtschaftsbereiche: Baugewerbe; Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe; Personenbeförderungsgewerbe; Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe; Schaustellergewerbe; Unternehmen der Forstwirtschaft; Gebäudereinigungsgewerbe; Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen; Fleischwirtschaft (Deutsche Rentenversicherung 2017).</p>
<p>Andere Maßnahmen/Anreize für Arbeitgeber</p>	<p>Die FKS hat eine Reihe weiterer präventiver Maßnahmen durchgeführt. So wurden u. a. FKS-Bedienstete in Unternehmen zur Hospitation eingesetzt, um diese für die Arbeit der FKS zu sensibilisieren (Bundesrechnungshof 2008: 21).</p> <p>Darüber hinaus wurden für einzelne Arbeitsbereiche Steuervorteile geschaffen, die Arbeitgeber dazu motivieren sollen, Beschäftigungsverhältnisse anzumelden. Dies betrifft beispielsweise die geringfügige Beschäftigung bis zu 450 Euro im Privathaushalt (nach § 8a SGB IV). Private Haushalte als Arbeitgeber sind dabei in besonderem Maße abgabenrechtlich privilegiert: Für Privathaushalte gelten bezüglich der Arbeitgeberbeiträge geringere Beitragssätze zur Sozialversicherung als im gewerblichen Bereich. Der Arbeitgeber zahlt für geringfügig entlohnte Beschäftigte („450-Euro-Jobs“) in Privathaushalten grundsätzlich Pauschalbeiträge von jeweils 5 % des Arbeitsentgelts zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung; gewerbliche Arbeitgeber zahlen hingegen 10 % des Arbeitsentgelts zur Kranken- und 15 % zur Rentenversicherung. Zudem stehen Privathaushalten mit dem Haushaltsscheckverfahren ein vereinfachtes Verfahren zur Meldung einer geringfügigen Beschäftigung und Entrichtung der Abgaben zur Verfügung (vgl. Minijob-Zentrale 2017).</p>

Tabelle 4: Präventionsmaßnahmen und Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Drittstaaten

<p>Maßnahme/Anreiz für Arbeitnehmer</p>	
<p>Finanzielle Anreize für Arbeitnehmer</p>	<p>Keine.</p> <p>Die Vorzüge von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen gegenüber illegaler Beschäftigung allgemein werden allerdings in verschiedenen Kampagnen thematisiert, so z. B. in der o. g. Kampagne der Minijob-Zentrale.</p>
<p>Informationskampagnen für (derzeitige oder künftige) Arbeitnehmer</p>	<p>Informationsangebot unter www.zoll.de auf Deutsch, Englisch und Französisch (Generalzolldirektion 2017f).</p> <p>Die im Rahmen der Aktionsbündnisse erarbeiteten Flyer und Merkblätter (s. o.) sind auch zur Information von illegal Beschäftigten gedacht (insb. Merkblatt für das Hotel- und Gaststättengewerbe mit der Übersetzung in sechs Sprachen).</p>
<p>Information und Unterstützung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten (I)</p>	<p>Informationen zu legalen Arbeitsmöglichkeiten vor Abreise</p> <p>Zur Vorbereitung der Erwerbstätigkeit in Deutschland bietet die BA ein weit gefächertes Informationsangebot. Das Virtuelle Welcome Center der ZAV bietet telefonisch oder schriftlich umfassende Beratung und Information zum Arbeitsmarktzugang, zum erforderlichen Aufenthaltstitel, zu Rechtsgrundlagen sowie zu weiterführenden Links und Publikationen (Bundesagentur für Arbeit 2016a). Darüber hinaus bietet der Internetauftritt der BA Informationen für besondere Berufs- und Personengruppen an (u. a. für Akademikerinnen und Akademiker oder Pflegekräfte). Das Angebot steht auf Deutsch, Englisch und Französisch zur Verfügung (ebd.). Für Drittstaatsangehörige bietet die BA einen ‚Migration-Check‘ an (Bundesagentur für Arbeit 2015b). Besonders für Fachkräfte bietet das von verschiedenen Bundesministerien und der BA getragene Onlineportal „Make it in Germany“ detaillierte Informationen zu Arbeits- und Aufenthaltsbestimmungen (BMWi 2017; auch Mayer 2013: 18f.).</p> <p>Informationen zu legalen Arbeitsmöglichkeiten bei regulärem Aufenthalt</p> <p>Für einzelne Personengruppen finden sich weitergehende Informationsangebote. Für ausländische Studierende stellen neben den International Offices der einzelnen Universitäten beispielsweise auch das Deutsche Studentenwerk, die BA, einzelne Ministerien sowie der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Erwerbstätigkeit internationaler Studierender in Deutschland zur Verfügung (Deutsches Studentenwerk 2017; Bundesagentur für Arbeit 2014; BMI/Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/DAAD 2012).</p> <p>Auch das Informations- und Beratungsangebot für geflüchtete Menschen ist v. a. in den letzten zwei Jahren weiter ausgebaut worden, sodass heute unterschiedliche Träger auf lokaler, regionaler und Bundesebene Informationen zu den Möglichkeiten des legalen Arbeitsmarktzugangs für Geflüchtete bereit stellen (u. a. BA auf Deutsch, Englisch, Französisch und Arabisch; Bundesagentur für Arbeit 2016b).</p>

Information und Unterstützung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten (II)	<p>Information und Beratung für irregulär aufhältige Personen Für Drittstaatsangehörige, die irregulär aufhältig und illegal beschäftigt in Deutschland leben, existieren verschiedene Beratungs- und Informationsangebote. Diese meist gewerkschaftlichen Angebote sind lokal begrenzt und zielen auf die Beratung vor Ort ab. Zwei Beratungsangebote seien beispielhaft genannt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Beratungsstelle „Migration und Arbeit (MigrAr)“ des DGB in Hamburg. Die Zielgruppe wird vor allem über Mund-zu-Mund-Propaganda erreicht, z. T. aber auch über einen Flyer angesprochen, welcher in sieben Sprachen über das Beratungsangebot von MigrAr informiert (DGB 2015). Zentrales Problem der jährlich ca. 30 Beratungsfälle ist nicht gezahlter Lohn. Gemeinsam mit den Ratsuchenden versuchen die Mitarbeitenden von MigrAr, den ausstehenden Lohn durch direkten Kontakt zum Arbeitgeber, schriftliche Geltendmachungen oder eine Klage beim zuständigen Arbeitsgericht einzufordern (Gespräch MigrAr). 2. Arbeitskreis „Undokumentierte Arbeit“ von ver.di in Berlin. Die von Ehrenamtlichen innerhalb der Gewerkschaft geleistete Beratungstätigkeit findet zwei Mal im Monat statt. Seit seiner Gründung im Jahr 2009 bis zum Jahr 2015 führte der Arbeitskreis 40 Beratungen durch, wobei ebenfalls am häufigsten das Thema nicht vorhandener Entlohnung im Mittelpunkt stand (ver.di 2015).
Andere Maßnahmen/ Anreize für Arbeitnehmer	<p>Grundsätzlich haben alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber einzelnen Behörden Meldepflichten, wenn sie ihre Arbeitsstelle wechseln. Bei Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthaltstitel an eine spezifische Beschäftigung, eine bestimmte Branche oder einen konkreten Arbeitgeber geknüpft ist, besteht darüber hinaus in der Regel die Notwendigkeit, im Falle eines Arbeitgeber- oder Branchenwechsels diesen Wechsel bei der lokalen Ausländerbehörde in Abstimmung mit der Arbeitsagentur zu beantragen (vgl. Land Berlin 2017).</p>
Informations- und Beratungsangebote für Opfer von Menschenhandel/ Arbeitsausbeutung	<p>Für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bzw. von Opfern von Ausbeutung der Arbeitskraft gibt es bundesweit ein breites Informations- und Beratungsangebot bei Fachberatungsstellen z. B. der Wohlfahrts- und Gewerkschaftsverbände. Viele Beratungsstellen richten sich dabei allgemein an Opfer von Menschenhandel, z. B. auch zur sexuellen Ausbeutung. Der größte Dachverband ist der von der Bundesregierung geförderte KOK e. V., ein Zusammenschluss aus 37 Frauenorganisationen und Fachberatungsstellen (KOK o. J.).</p> <p>Von 2013 bis 2015 existierte zudem das Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Ziel des Projekts war die Vernetzung und Unterstützung aller relevanten Akteure im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Hierzu brachte das Bündnis u. a. ein Unterrichtsmodul heraus, das Teilnehmende an Integrations- und Sprachkursen mit ihren Arbeitsrechten vertraut machen und sie für unrechtmäßige Arbeitsverhältnisse sensibilisieren soll (Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung 2014). Das Bündnis gab ebenfalls Arbeitszeitkalender heraus, die von Ausbeutung betroffene Personen dazu anhalten sollen, ihre Arbeitszeiten nachzuhalten, um ihre Ausbeutung zu dokumentieren, und die sie gleichzeitig in einfacher Sprache über ihre Arbeitsrechte informieren. Die Kalender wurden auf 13 Sprachen publiziert (Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung 2013).</p>

2.2 Risikoanalysen

Zu den Präventionsmaßnahmen gegen illegale Beschäftigung gehören auch die Risikoanalysen und die mit ihnen verbundenen Schwerpunktprüfungen. Die FKS hat ihre Arbeit seit Anfang 2015 auf einen verstärkt risikoorientierten Ansatz umgestellt. Hierfür werden von der Generalzolldirektion (GZD) VII (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) zentrale Analysen erstellt, die das Risiko illegaler Beschäftigung in bestimmten Bereichen eruieren und den Hauptzollämtern als Grundlage ihrer Prüftätigkeit dienen. Laut BMF hatte die Umstellung auf den risikoorientierten Ansatz zwar einen Rückgang der Zahl der Arbeitgeberüberprüfungen zur Folge, aber eine gleichzeitige Steigerung der Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen illegaler Beschäftigung. Dies wird als Erfolg bewertet (Bundesregierung 2016). Eine spezifische Ausrichtung der Risikoanalysen auf erlaubt oder unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige findet dabei nicht statt.

Methoden und Instrumente, beteiligte Akteure, Nutzen in der Praxis

Die Risikoanalysen werden von Erkenntnissen vorhergehender Prüfungen, von externen Hinweisen sowie von Daten weiterer Stellen (z. B. der Rentenversicherung) gespeist. Ein zentraler Anhaltspunkt ist auch die Anzahl der Beschäftigten eines Betriebes oder einer Branche (Gespräch GZD).

Nach ihrer Erstellung werden diese den Hauptzollämtern zur Verfügung gestellt, um die Entscheidungen vor Ort zu vereinfachen. Die Hauptzollämter erstellen für ihre jeweiligen regionalen Kontexte ebenfalls Lageeinschätzungen.

3 Identifikation illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

In Deutschland existiert keine Stelle, die explizit für die Identifikation von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen zuständig wäre – weder als eigenständige Behörde, noch als Einheit innerhalb der für die Eindämmung illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden. Illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige werden im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes bei allgemeinen Prüfungen auf illegale Beschäftigung festgestellt (Gespräch GZD).

3.1 Prüfende Akteure

In Deutschland sind verschiedene Akteure für die Prüfung auf illegale Beschäftigung im Allgemeinen zuständig. Das SchwarzArbG definiert in § 2 die Prüfungsaufgaben der Behörden der Zollverwaltung sowie in §§ 3 und 4 deren Befugnisse. Andere Akteure können im Rahmen ihrer regulären Prüftätigkeit ebenfalls illegale Beschäftigung aufdecken.

3.1.1 Prüfungen nach Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz

Zoll – Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Bis Anfang der 1990er Jahre lag die alleinige Zuständigkeit für die Kontrolle von Betrieben bei den örtlichen Arbeitsämtern. 1992 wurden den Behörden der Zollverwaltung ebenfalls Kontrollaufgaben zur Eindämmung illegaler Beschäftigung übertragen. 1997 erhielten mit dem SGB III-Änderungsgesetz die Beamtinnen und Beamten des Zolls die Rechte und Pflichten von Polizeibediensteten, wodurch sie faktisch den Untersuchungsbeamten der Staatsanwaltschaft gleichgestellt wurden. Hierdurch entfiel die Notwendigkeit, bei Verdachtsmomenten in Kontrollsituationen die Polizei rufen zu müssen. 2004 wurden die Kontrollaufgaben mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) nochmals gebündelt und insgesamt der Zollverwaltung übertragen (Junkert/Kreienbrink 2008: 52). Innerhalb des Zolls wurde der Arbeitsbereich ‚Bekämpfung der illegalen Beschäftigung‘ zur ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ ausgebaut. Mitarbeitende der Arbeitsmarktinспекtion, der

Rentenversicherung, der Landesfinanzverwaltung und der Polizei wurden dieser überstellt (Deutscher Bundestag 2014c: 20).

Die FKS untersteht innerhalb des Zolls der GZD VII mit Hauptsitz in Köln. An 41 der insgesamt 43 Hauptzollämter existieren Arbeitseinheiten der FKS. Die operative Arbeit findet an insgesamt 113 Standorten statt.

Insgesamt beschäftigt die FKS ca. 6.700 Mitarbeitende (Deutscher Bundestag 2016g: 309) in zwei Arbeitsgebieten: im Sachgebiet E (Prüfung und Ermittlung) arbeiten ca. 85 % der Beschäftigten z. T. im Außendienst. Sie sind mit den Prüfungen der Arbeitsstellen sowie mit den nachbereitenden Ermittlungen betraut. Im Sachgebiet F (Ahndung) sind ca. 15 % des Personals der FKS eingesetzt, welche ausschließlich im Innendienst die Ordnungswidrigkeitsverfahren im Rahmen von illegaler Beschäftigung bearbeiten (Gespräch GZD). Im Prüf- und Ermittlungsbereich können wiederum Schwerpunktteams gebildet werden, in denen branchenspezifisches Wissen und Kompetenzen gesammelt werden, wodurch gezieltere Überprüfungen bestimmter Branchen ermöglicht werden sollen. Die Entscheidung, solche Teams einzurichten, liegt bei den jeweiligen Hauptzollämtern. In mehreren Hauptzollämtern finden sich solche Schwerpunktteams beispielsweise für das Bau- oder Gebäudereinigungsgewerbe.

Im Rahmen ihrer Prüftätigkeit nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG hat die FKS zu prüfen, „ob

1. die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch erfüllt werden oder wurden,
2. auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch oder Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz zu Unrecht bezogen werden oder wurden,
3. die Angaben des Arbeitgebers, die für die Sozialleistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch erheblich sind, zutreffend bescheinigt wurden,

4. Ausländer nicht
 - a) entgegen § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch oder § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen beschäftigt werden oder wurden, oder
 - b) entgegen § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden oder wurden“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SchwarzArbG).

Darüber hinaus stellt die FKS fest, ob die „Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des § 10 Absatz 5 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eingehalten werden oder wurden“ (ebd.). Prüfungen der FKS nach SchwarzArbG sind daher im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes auch Prüfungen zu diesen drei Gesetzen.

Es gibt keine strategische Ausrichtung auf die Identifikation von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, weshalb auch kein Personal spezifisch für diese Aufgabe eingestellt ist. Dennoch kann, falls es Anhaltspunkte dafür gibt, dass es an einer zu prüfenden Stelle vermehrt zur illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen kommt, die FKS spezifische Kontrollen durchführen. In solchen Fällen können die lokalen Ausländerbehörden entweder gleich in die Kontrolle vor Ort mit einbezogen oder aber zumindest über die anstehende Kontrolle informiert werden (Gespräch GZD). Die Durchführung der Außenprüfungen der FKS werden in Kapitel 3.4 detailliert beschrieben.

Landesfinanzbehörden

Die Prüfung, ob der Erfüllung der steuerlichen Pflichten nachgekommen wurde, obliegt den Landesfinanzbehörden, wobei die FKS zur Mitwirkung an ihren Prüfungen berechtigt ist (§ 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 SchwarzArbG). Innerhalb der Landesfinanzbehörden sind v. a. die für die Besteuerung zuständigen Finanzämter und die Steuerfahndung für die Eindämmung illegaler Beschäftigung zuständig (vgl. Kapitel 3.4.5). Die Aufgabe der Steuerfahndung besteht darin, unbekannte Steuerfälle zu ermitteln und aufzudecken, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu erforschen und die Besteuerungsgrundlagen in diesen Verfahren zu ermitteln (§ 208 Abgabenordnung). Dabei ist in einigen Bundesländern die Steuerfahndung den Finanzämtern angegliedert, in anderen Bundesländern wurden wiederum eigenständige Finanzämter für Steuerfahndung eingerichtet (BMF 2016b). Ein spezifischer Fokus auf der Identifizierung illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen besteht bei den Prüfungen der Landesfinanzbehörden nicht.

Die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung gewerbe- und handwerksrechtlicher Verstöße zuständigen Behörden

Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung gewerbe- und handwerksrechtlicher Verstöße ist nach Landesrecht geregelt. Dies hat zur Folge, dass in den Bundesländern unterschiedliche Akteure mit den gleichen Prüfungsaufgaben betraut sind (s. Tabelle 5).

Tabelle 5: Nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständige Behörden

Bundesland	Zuständige Behörde
Baden-Württemberg	Landratsämter, große Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften und in den Stadtkreisen die Gemeinden
Bayern	Kreisverwaltungsbehörden
Berlin	Das örtlich zuständige Bezirksamt sowie das Landeskriminalamt (für die Überwachung von Gewerbetreibenden und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, die sich aus der Gewerbeüberwachung ergeben)
Brandenburg	Kreisordnungsbehörden
Bremen	Stadtamt Bremen, Stadt Bremerhaven – Ortspolizeibehörde
Hamburg	Bezirksamt Hamburg-Mitte, Verbraucherschutzamt (M/V5 14) und Zentrale Schwarzarbeitsbekämpfung
Hessen	Die Kreisausschüsse der Landkreise, in kreisfreien Städten der Magistrat
Mecklenburg-Vorpommern	Landräte und Oberbürgermeister (Bürgermeister)
Niedersachsen	Landkreise, kreisfreie Städte, große selbstständige Städte und die selbstständigen Gemeinden Stadt Bad Pyrmont, Stadt Norden
Nordrhein-Westfalen	Ordnungsbehörden der kreisfreien Städte und der großen kreisangehörigen Städte, im Übrigen die Kreisordnungsbehörden; es besteht die Möglichkeit, dass benachbarte große kreisangehörige Städte bzw. Kreise und kreisfreie Städte die Aufgabe gemeinsam ausüben; ebenfalls kann die Zuständigkeit an Kreise übertragen werden.
Rheinland-Pfalz	Kreisverwaltungen, Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte
Saarland	Landkreise, der Regionalverband Saarbrücken und die Landeshauptstadt Saarbrücken
Sachsen	Landkreise und Kreisfreie Städte
Sachsen-Anhalt	Landkreise und kreisfreie Städte
Schleswig-Holstein	Landräte, Bürgermeister der Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern
Thüringen	Landesverwaltungsamt

Quellen: § 5 Abs. 4 Anmerkung Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi). NRW: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Handreichung für die mit der Verfolgung und Ahndung von Schwarzarbeit beauftragten Ordnungsbehörden in Nordrhein-Westfalen, S. 1. Berlin: § 1 Abs. 2 Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in Berlin (ZustVO-OWiG), Nr. 23 Abs. 6 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln).

Aufgabe dieser Stellen nach § 2 Abs. 1a SchwarzArbG ist, zu prüfen, „ob der Verpflichtung zur Anzeige der Aufnahme eines selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 GewO) nachgekommen wurde, die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) erworben wurde oder ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt. Etwaige Verstöße können die Landesbehörden im Ordnungswidrigkeitenverfahren sanktionieren“ (Deutscher Bundestag 2013: 22). Die Identifizierung illegal beschäftigter Drittstaatsangehöriger steht nicht im Fokus der zuständigen Behörden.

3.1.2 Prüfungen anderer Akteure

Weitere Akteure, durch die illegale Beschäftigung aufgedeckt werden kann, deren Prüfinhalte aber nicht explizit im SchwarzArbG geregelt sind, sind die Polizeibehörden, die Sozialversicherungsträger und die BA.

Polizei

Die Bundespolizei und die Polizeien der Länder sind im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeiten dazu verpflichtet, Anhaltspunkte für illegale Beschäftigung an die FKS weiterzuleiten. Dabei ergeben sich v. a. im Rahmen der Ermittlungstätigkeit zu Organisierter Kriminalität und Menschenhandel immer wieder Schnittpunkte zum Thema illegale Beschäftigung.²⁵

Sozialversicherungsträger

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) ist alleinig für die Betriebsprüfungen der Sozialversicherungsträger verantwortlich. Ihr Prüfdienst prüft im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages nach § 28p SGB IV, ob Arbeitgeber „ihre Meldepflichten und ihre sonstigen Pflichten nach [SGB IV], die im Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen, ordnungsgemäß erfüllen [...]“. Die Prüfung findet mindestens alle vier Jahre statt. Sollte bei der Überprüfung eine illegale Beschäftigung aufgedeckt werden, wird die FKS hierüber informiert. Neben diesen regelmäßigen Arbeitgeberprüfungen wird der Prüfdienst auch aktiv, wenn die FKS bei ihren Prüfungen Verstöße gegen sozialversicherungsrechtliche Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten feststellt.

Die Prüfung auf illegale Beschäftigung im Allgemeinen oder von Drittstaatsangehörigen im Speziellen ist nicht Haupttätigkeitsschwerpunkt des Prüfdienstes der Rentenversicherungsträger. Innerhalb der DRV wurde allerdings eine Projektgruppe eingerichtet, die für die Prüfdienste ein Handbuch zu den rechtlichen Aspekten der illegale Beschäftigung erstellt hat (Gespräch DRV Bund).

Bundesagentur für Arbeit (BA) / Jobcenter

Wer in Deutschland Sozialleistungen bezieht, also auch Leistungen der Arbeitsförderung (nach Kapitel 3 und 4 SGB III) oder Leistungen zur Eingliederung in Arbeit bzw. zum Lebensunterhalt (nach Kapitel 3 SGB II), hat „alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen“ (§ 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB I), sowie „Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, unverzüglich mitzuteilen“ (§ 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB I). Um den Missbrauch von Sozialleistungen einzudämmen, haben die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter die Möglichkeit, die Angaben der Leistungsempfänger umfangreich zu prüfen (vgl. Kapitel 3.4.5). Es besteht hier kein spezieller Fokus auf Drittstaatsangehörige, die Leistungen nach SGB beziehen. Darüber hinaus ist die BA nach § 67e SGB X für die Überprüfung von Angaben zu Sozialleistungen im Rahmen von Prüfungen der FKS zuständig. Hierfür besteht eine telefonische Auskunftsstelle für die FKS bei der BA.

Prüfstellen für spezifische Wirtschaftsbereiche

In Deutschland existieren keine Stellen, die für die Prüfung spezifischer Wirtschaftsbereiche zuständig wären. Die FKS fokussiert mit ihren Prüfungen alle in § 2a genannten Risikobereichen, wobei je nach Sachlage einzelne Branchen stärker im Fokus stehen können. Die einzelnen Hauptzollämter können Schwerpunktteams zu bestimmten Branchen einrichten (vgl. Kapitel 3.1.1).

3.2 Zusammenarbeit – Rechtliche Grundlagen und Organisation

Diverse Akteure arbeiten im Bereich der Eindämmung von illegaler Beschäftigung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zusammen. Dabei muss zwischen operativer sowie konzeptioneller/koordinierender Zusammenarbeit unterschieden werden. Für die in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Aufgaben sind die Behörden der Zollverwaltung zuständig, aus deren Perspektive im Folgenden die Zusammenarbeit beschrieben wird.

²⁵ Einen Sonderfall stellt das Landeskriminalamt Berlin dar, welches in seiner Funktion als nach Landesrecht zuständiger Behörde für die Verfolgung von gewerblichen Ordnungswidrigkeiten nach dem SchwarzArbG direkt mit Aufgaben im Bereich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung betraut ist (Land Berlin - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales o. J.).

3.2.1 Operative Zusammenarbeit

Zusammenarbeitsbehörden

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden bei der Eindämmung illegaler Beschäftigung ist in Deutschland gesetzlich geregelt. Die FKS wird dabei nach § 2 Abs. 2 SchwarzArbG unterstützt von den sog. „Zusammenarbeitsbehörden“. Diese sind

- die Finanzbehörden,
- die Bundesagentur für Arbeit,
- die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,
- die Einzugsstellen (§ 28i des Vierten Buches Sozialgesetzbuch – d. h. die Krankenkassen),
- die Träger der Rentenversicherung,
- die Träger der Unfallversicherung,
- die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (d. h. die Träger der Sozialhilfe) sowie die Bundesagentur für Arbeit als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren nach § 50 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch,
- die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden,
- die in § 71 Abs. 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes genannten Behörden (d. h. die Ausländerbehörden, die deutschen Botschaften und Generalkonsulate sowie die Bundespolizei),
- das Bundesamt für Güterverkehr,
- die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 des Personenbeförderungsgesetzes zuständigen Behörden,
- die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden,
- die Polizeivollzugsbehörden des Bundes und der Länder auf Ersuchen im Einzelfall,
- die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach SchwarzArbG zuständigen Behörden und
- die nach § 14 der Gewerbeordnung für die Entgegennahme der Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen.

Die Zusammenarbeit dieser Stellen zielt auf „(a) die gegenseitige Unterrichtung über das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für Verstöße, bei denen die ermittelnde Behörde nicht selbst zuständig ist, (b) die Abstimmung von Einsätzen und (c) das Durchführen gemeinsamer Einsätze bei größeren zu prüfenden Arbeitsstätten oder Firmen“ (Generalzolldirektion 2017g) ab. Rechtsgrundlage für die gegenseitige Unterrichtung ist § 6 SchwarzArbG. Die Möglichkeit gemeinsamer Außenprüfungen der FSK mit den Zusammenarbeitsbehörden ist in § 2 Abs. 2 Satz 3

SchwarzArbG festgehalten. Die FKS arbeitet darüber hinaus auch mit weiteren Behörden und Stellen zusammen, so z. B. den Einwohnermelde- und Gewerbeämtern bzw. der Sozialkasse der Bauwirtschaft (Deutscher Bundestag 2013: 4). Gerade auf lokaler Ebene spielt der persönliche Austausch der Bediensteten der involvierten Stellen eine wichtige Rolle. Dieser wird z. B. durch gemeinsame Workshops oder Schulungen gefördert. „[Ein] regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen den Behörden der Zollverwaltung und den Zusammenarbeitsbehörden auf allen Ebenen trägt dazu bei, Probleme im Rahmen der Zusammenarbeit zu analysieren, zu besprechen und zu beheben“ (Deutscher Bundestag 2013: 5).

Zusammenarbeitsvereinbarungen

Die gesetzlich festgelegte Kooperation mit den Zusammenarbeitsbehörden wird in der Praxis durch Zusammenarbeitsvereinbarungen des BMF mit diesen umgesetzt. „Sie stellen Rechtsgrundlagen und Zweck der Zusammenarbeit, Aufgaben und Befugnisse der beteiligten Behörden und deren organisatorischen Aufbau dar. Weiterhin enthalten sie Regelungen über Wege des Informationsaustausches und der Kontaktaufnahme auf örtlicher Ebene“ (BMF 2008: 4f.). Ebenso können in den Vereinbarungen gemeinsame Prüfkationen in bestimmten Bereichen vereinbart werden, so z. B. mit der BA für Prüfungen von in- und ausländischen Verleihbetrieben im Inland nach dem AÜG (Deutscher Bundestag 2014a: 17). In vielen der Vereinbarungen ist ein jährliches Austauschtreffen festgelegt (Gespräch GZD; vgl. auch Deutscher Bundestag 2013: 19f.). Auf Grund der föderalen Struktur der Bundesrepublik existieren dabei, je nach Ansiedlung der Behörde, Vereinbarungen sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Ebene der Länder (Gespräch GZD). Zum Zeitpunkt des letzten Berichtsjahres der Bundesregierung zum SchwarzArbG im Jahr 2013²⁶ hatte das BMF Zusammenarbeitsvereinbarungen mit sieben Zusammenarbeitsbehörden bzw. den jeweils fachaufsichtsführenden Länderministerien abgeschlossen:

- den Landesfinanzbehörden,
- den gewerblichen Berufsgenossenschaften,
- der Deutschen Rentenversicherung,
- den Gewerbebehörden und den nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden auf dem Gebiet des Handwerks- und Gewerberechts,
- der Bundesagentur für Arbeit,
- der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen und

26 Dem Jahr, in dem das letzte Mal ein Bericht der Bundesregierung zum SchwarzArbG den aktuellen Sachstand zum Thema umfassend dokumentiert hat. Der vorgesehene Berichtszeitraum beträgt vier Jahre, sodass der nächste Bericht 2017 erscheinen wird (vgl. Deutscher Bundestag 2013).

- den für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden der Länder (Deutscher Bundestag 2013).

Mit den Ausländerbehörden (den Innenministerien der Länder als Verhandlungspartner) wurde keine Zusammenarbeitsvereinbarung geschlossen, sondern ein Leitfaden für die gemeinsame Arbeit erstellt.

Evaluation der Zusammenarbeit

Leitfäden und Vereinbarungen werden regelmäßig durch das BMF und die jeweiligen Partner evaluiert und angepasst. Auf Seiten der FKS werden hierzu einmal jährlich die 113 Dienststellen der FKS von der GZD zu ihren Erfahrungen in der Zusammenarbeit befragt. Die Rückmeldungen lassen Rückschlüsse auf bewährte Praktiken und Verbesserungspotentiale zu (Gespräch GZD; Deutscher Bundestag 2013: 20).

Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren

Im Zentrum der operativen Zusammenarbeit der FKS mit den Zusammenarbeitsbehörden steht der Informationsaustausch. Die FKS und die sie unterstützenden Stellen sind dazu verpflichtet, einander die Ergebnisse ihrer jeweiligen Prüfungen mitzuteilen und die Informationen (einschließlich personenbezogener Daten) zu übermitteln, die für die Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Behörden oder Stellen erforderlich ist (§ 6 Abs. 1 Satz 1 SchwarzArbG).

1. Sozialversicherung
So meldet beispielsweise die FKS, wenn sie im Rahmen ihrer Prüfungen Verstöße gegen sozialversicherungsrechtliche Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten feststellt, diese dem zuständigen Rentenversicherungsträger zur Ermittlung des beitragsrechtlichen Schadens. Um in der Kommunikation den nötigen Sozialdatenschutz zu gewährleisten, besteht ein gesicherter Kommunikationskanal, der sog. Bidirektionale Datenkanal zwischen der FKS und den Trägern der Rentenversicherung (Gespräch DRV Bund). Andersherum meldet beispielsweise die Rentenversicherung der FKS, wenn im Rahmen einer regulären Überprüfung eine illegale Beschäftigung aufgedeckt wird.
2. Gewerbeämter
Weitere Stellen, mit denen die FKS im operativen Bereich zusammenarbeitet, sind die Gewerbedeämter sowie die Neugründungsstellen bei den Festsetzungsfinanzämtern. Bei dieser Kooperation geht es um Verstöße gegen das Handwerks- und Gewerberecht, v. a. in Bezug auf Scheinselbstständigkeit. Falls Anhaltspunkte bestehen, dass eine

Selbstständigkeit vorgetäuscht ist, kommunizieren die zuständigen Behörden dies an die FKS und umgekehrt.

3. Strafverfolgungsbehörden
Im SchwarzArbG wird besonders der beidseitige Informationsaustausch der FKS mit den Strafverfolgungsbehörden und den Polizeivollzugsbehörden hervorgehoben. Diese „übermitteln einander die erforderlichen Informationen für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die in Zusammenhang mit einem der in § 2 Abs. 1 [SchwarzArbG] genannten Prüfgegenstände stehen“ (§ 6 Abs. 1 Satz 2 SchwarzArbG). Der Sozialdatenschutz spielt eine entscheidende Rolle bei der Übermittlung der Daten der FKS in Richtung der Strafverfolgungsbehörden und Polizeivollzugsbehörden. Die FKS darf personenbezogene Daten nur dann übermitteln, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Daten für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die in Zusammenhang mit einem der in § 2 Abs. 1 [SchwarzArbG] genannten Prüfgegenstände stehen, erforderlich sind“ (§ 6 Abs. 1 Satz 3 SchwarzArbG).
4. Ausländerbehörden
Sollten bei der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen Anhaltspunkte für aufenthaltsrechtliche Verstöße bestehen und vorhandene Dokumente eingezogen worden sein, ist die FKS verpflichtet, diese Dokumente unverzüglich der zuständigen Ausländerbehörde zu übermitteln (§ 6 Abs. 3 Satz 2 SchwarzArbG). Darüber hinaus sind die Behörden der Zollverwaltung dazu verpflichtet, Anhaltspunkte für die illegale Beschäftigung von nicht deutschen Staatsangehörigen an die nach § 71 AufenthG zuständigen Stellen weiterzuleiten (§ 18 Abs. 2 AÜG).
5. Bundesagentur für Arbeit
Bei der BA besteht seit 2012 eine zentrale Auskunftsstelle für telefonische Abfragen der FKS, sodass diese bei Außenprüfungen unmittelbar Informationen darüber erhält, ob eine Person Leistungen nach SGB II bezieht und falls ja, von welcher Stelle (Deutscher Bundestag 2013: 5). Darüber hinaus ist die FKS berechtigt, automatisch Daten der BA zu erteilten Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen zur Beschäftigung sowie über im Rahmen von Werkvertragskontingenten beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Drittstaaten abzurufen, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgaben nach SchwarzArbG sowie zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten dient (§ 6 Abs. 2 Satz 1 SchwarzArbG).

Gemeinsame Ermittlungsgruppen

Auf Landesebene kann die FKS mit weiteren Behörden gemeinsame Ermittlungsgruppen bilden. Diese sog. Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Arbeit (GEA) sind Zusammenschlüsse der Zollverwaltung mit anderen Strafverfolgungsbehörden, wie z. B. den Landespolizeien, der Bundespolizei und den Landesfinanzverwaltungen (Wirth 2011: 243). Dies kann fallbezogen notwendig sein (vgl. Generalzolldirektion 2015), oder als längerfristige Kooperation auf Landesebene angelegt werden. Solche formellen Vereinbarungen helfen, „die Ermittlungen von Steuerfahndung und Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Einzelfall nun mit Zustimmung der jeweiligen Staatsanwaltschaft noch einfacher [zu bündeln], um parallele Ermittlungen beider Behörden zu vermeiden und die Kräfte zu konzentrieren“ (Generalzolldirektion 2016).

Gemeinsame Prüfungen

Die FKS kann mit den Zusammenarbeitsbehörden gemeinsame Prüfungen durchführen (§ 2 Abs. 2 Satz 3 SchwarzArbG). Dabei prüft die FKS auf illegale Beschäftigung und die weiteren involvierten Behörden zu den Sachverhalten in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Vorschriften über die Unterrichtung und Zusammenarbeit bleiben allerdings durch die gemeinsamen Prüfungen unberührt (§ 2 Abs. 2 Satz 3 SchwarzArbG).

Gemeinsame Prüfungen sind v. a. zwischen der BA und der FKS im Rahmen der Überprüfung von in- und ausländischen Verleihbetrieben in Deutschland nach AÜG vorgesehen (Deutscher Bundestag 2014a: 17): „Die Agenturen für Arbeit informieren die Zollverwaltung regelmäßig über die Prüfungsplanungen. Vor Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit wird den Agenturen für Arbeit regelmäßig die Teilnahme an den Prüfmaßnahmen angeboten“ (Deutscher Bundestag 2014a: 22f.).

Die Polizei wird v. a. bei Prüfungen in gefährlichen Milieus mit einbezogen oder wenn ein besonders großes Areal abgesichert werden muss. Gerade im Bereich der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen kann es dazu kommen, dass die FKS die Polizei bei Prüfungen hinzuzieht, wenn deren Zuständigkeit berührt ist oder deren Expertise gefragt ist, so z. B. bei der Prüfung von Dokumenten bei Fälschungsverdacht (vgl. § 6 Abs. 4 SchwarzArbG).

Prüfungen gemeinsam mit den Finanzbehörden, v. a. mit der Steuerfahndung, sind u. a. bei größeren Fällen möglich, wenn angenommen werden kann, dass illegale Beschäftigung mit Steuerhinterziehung einhergeht – so z. B. im Bereich von organisierten Formen von illegaler Beschäftigung im Baugewerbe. Prüfungen der FKS können

auch zusammen mit der zuständigen Ausländerbehörde umgesetzt werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass besonders viele aufenthaltsrechtliche Fälle auftreten werden (Gespräch GZD).

Gemeinsame Aktionstage

Mit dem Ziel, in der Öffentlichkeit das Rechtsempfinden gegenüber illegaler Beschäftigung zu stärken, besteht für die benannten Akteure die Möglichkeit, gemeinsame Aktionstage durchzuführen. Hierbei führen in einem Bundesland oder einer Region möglichst viele Akteure gemeinsame Kontrollen durch, die zentral koordiniert und medienwirksam vor- und aufbereitet werden (Landtag von Sachsen-Anhalt 2008: 68).

3.2.2 Koordinierende Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene

Neben der operativen Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustauschs und von Prüfungen bestehen auf Bundes- und Landesebene verschiedene Gremien, welche konzeptionell und koordinierend zur Eindämmung illegaler Beschäftigung arbeiten.

Bundesebene

Auf Bundesebene tauschen sich das BMF als federführendes Bundesministerium im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung und weitere Bundesressorts (BMW, BMAS) sowie die in den Ländern für die Eindämmung illegaler Beschäftigung zuständigen Landesministerien regelmäßig aus. Hierzu besteht als nationale Austauschplattform der sog. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur Eindämmung von Schwarzarbeit, in dessen Rahmen ebenfalls mit Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammengearbeitet wird (Gespräch Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin).

Landesebene

Die Eindämmung von illegaler Beschäftigung ist in den Ländern in jeweils unterschiedlichen Ressorts angesiedelt. Einige Bundesländer haben koordinierende Stellen eingerichtet, welche die Zusammenarbeit durch die Organisation von regelmäßigen Austauschforen auf Landesebene moderieren. So findet z. B. in Berlin auf Initiative der ‚Zentralen Informations- und Anlaufstelle zur Eindämmung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung im Land Berlin‘ mindestens einmal jährlich ein Arbeitskreis ‚Verfolgung und Ahndung von Schwarzarbeit im Land Berlin‘ statt, bei dem die verschiedenen Akteure zusammengebracht werden. Ebenfalls einmal jährlich tritt die Arbeitsgruppe ‚Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler

Beschäftigung in Berlin und Brandenburg' zusammen und berät landesgrenzüberschreitend zu bestimmten Schwerpunktthemen (Gespräch Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin).

Darüber hinaus haben sich in etlichen Bundesländern Koordinierungsgruppen gebildet, die nicht von den zuständigen Landesministerien koordiniert werden, aber „vor allem dem Informations- und Erfahrungsaustausch der zuständigen Bundes- und Landesbehörden, der Identifizierung von Schnittstellen und der Erörterung konkreter Problemfälle dienen“ (Deutscher Bundestag 2013: 5). Ein konkretes Beispiel sind die Koordinierungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (KIB) in Hessen, welche unter der Federführung verschiedener Staatsanwaltschaften Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitsverwaltung, der Rentenversicherungsträger, der Berufsgenossenschaften, der Zoll- und Steuerbehörden, der Stadt- und Gewerbeämter sowie der Handwerkskammern und der Polizei zu regelmäßigen Koordinierungstreffen zusammenbringen (Meißauer 2015: 10).

3.3 Identifikation von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen

Illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige werden nicht spezifisch sondern im Rahmen der allgemeinen Prüfungen der o. g. Behörden als solche identifiziert.

3.4 Prüfungen

Die FKS prüft zum einen durch regelmäßige Prüfungen der Dienststellen, zum anderen aber mittels sog. Schwerpunktprüfungen auf Bundes- und regionaler Ebene. Die Prüfungen der Dienststellen leiten sich aus dem gesetzlichen Prüfungs- und Ermittlungsauftrag ab (§§ 2 und 14 SchwarzArbG). Die Wahrnehmung der Prüfungsaufgabe erfolgt maßgeblich durch Außenprüfungen gemäß § 2 SchwarzArbG.

Die Schwerpunktprüfungen finden bundesweit, regional oder örtlich statt und sind langfristig im Voraus geplant. Dabei sind alle Dienststellen (bundesweit oder der entsprechenden Region) involviert und fokussieren an mindestens zwei Tagen Betriebe einer bestimmten Branche (Gespräch GZD).

3.4.1 Auswahl der zu prüfenden Arbeitgeber

Grundsätzlich liegt die Prüfungsplanung der regelmäßigen Prüfungen bei den Hauptzollämtern. Sie richten die Prüfungen an lokalen oder regionalen Gegebenheiten aus (z. B. Großstädte oder eher ländlich geprägte Regionen,

regional oder lokal wichtige Branchen, etc.). Die Ausrichtung der Schwerpunktprüfungen orientiert sich wesentlich an den Risikoanalysen der GZD (vgl. Kapitel 2.2).

3.4.2 Prüfungsplanung

Sowohl Schwerpunktprüfungen als auch reguläre Prüfungen werden von den Dienststellen umfangreich vorbereitet, wobei Informationen aus Risikoanalysen und Daten anderer Behörden eine wichtige Rolle spielen. Die Prüfungen werden vor Ort bei der Arbeitsstelle durchgeführt und die gewonnenen Erkenntnisse anschließend nachbereitet (weitere Prüfungen, Einleitung von Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahren, Absprache mit anderen Behörden, Weiterleitung von Informationen). Die gewonnenen Erkenntnisse fließen wiederum in die weitere Prüfungsplanung mit ein (Gespräch GZD).

3.4.3 Hinweise und Anzeigen

Prüfungen der FKS finden meist unangekündigt und verdachtsunabhängig statt, können aber auch verdachtsbezogen durchgeführt werden (vgl. BMF 2016a). Eine verdachtsbezogene Prüfung kann sich auf Grund von Hinweisen ergeben, die postalisch, per E-Mail oder telefonisch eingehen. Hinweise aus der Bevölkerung laufen bei den lokalen Dienststellen der FKS auf und werden an einer zentralen Stelle in der jeweiligen Dienststelle zusammengetragen.

In einem ersten Schritt werden die Hinweise mit weiteren Informationen angereichert, sodass eine Gewichtung vorgenommen werden kann, welche Hinweise tatsächlich Verdachtsfälle darstellen könnten. Bietet ein Hinweis zu wenig konkrete Informationen oder lässt er sich nicht weiter verfolgen, kann eine Ermessensentscheidung ergeben, dass eine Prüfung auf illegale Beschäftigung vor Ort nicht sinnvoll ist. Die Entscheidung hierüber liegt bei den Hauptzollämtern. Schon aus logistischen Gründen kann nicht allen Hinweisen nachgegangen werden: So gehen beispielsweise allein in Köln pro Monat ca. 400 Hinweise auf illegale Beschäftigung ein, in Berlin ca. 1.000 (Gespräch GZD).

Illegale Beschäftigung kann direkt bei einem der 43 Hauptzollämter angezeigt werden. Es wird ausdrücklich auf bestehende Datenschutzregularien hingewiesen und erwähnt, dass Hinweise auch anonym abgegeben werden können (Generalzolldirektion 2017h). Eine zentrale Hotline zur Meldung von Fällen illegaler Beschäftigung existiert nicht.

Einige Bundesländer bieten über ihre Internetseiten die Möglichkeit, umfassende Anzeigeformulare online

auszufüllen, welche wiederum nach einer Vorprüfung an die zuständigen Verfolgungsbehörden weitergeleitet werden.²⁷

3.4.4 Prüfungsentscheidung

Grundsätzlich liegt die Prüfungsentscheidung für die regulären Prüfungen bei den einzelnen Hauptzollämtern bzw. FKS-Dienststellen, welche die Prüfungen selbst durchführen. Die GZD wird immer dann eingebunden, wenn größere Aktionen einzelner oder mehrerer Hauptzollämter geplant werden. Sie koordiniert auch die Kooperation von mehreren Dienststellen, wenn eine Dienststelle zur Umsetzung größerer Prüfungen Unterstützung von weiteren Dienststellen benötigt. Die Fachdirektion VII ist ebenfalls involviert, wenn ein größeres gesellschaftliches oder mediales Echo zu erwarten ist (so z. B. bei Kontrollen von karitativen Organisationen).

3.4.5 Prüfungsbefugnisse, Prüfungsdurchführung und Informationsweitergabe

Prüfung der Beschäftigten

Die FKS und die sie nach § 2 Abs. 2 SchwarzArbG unterstützenden Stellen haben bei ihren Prüfungen die Befugnis, Geschäftsräume und Grundstücke des Arbeitgebers und des Auftraggebers von selbstständig tätigen Personen sowie des Entleihers (im Rahmen einer Prüfung nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG)²⁸ zu betreten (§ 3 Abs. 1 SchwarzArbG). Diese Befugnis gilt während der Arbeitszeit der dort Beschäftigten, wobei nicht unterschieden wird, ob es sich bei den zu kontrollierenden Personen um direktbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt oder um Personen, die im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses mit Dritten vor Ort tätig sind (§ 3 Abs. 2 SchwarzArbG). Die FKS hat insbesondere das Recht, „dabei von diesen Auskünfte hinsichtlich ihrer Beschäftigungsverhältnisse oder ihrer Tätigkeiten einzuholen und Einsicht in von ihnen mitgeführte Unterlagen zu nehmen, von denen anzunehmen ist, dass aus ihnen Umfang, Art oder Dauer ihrer Beschäftigungsverhältnisse oder Tätigkeiten hervorgehen oder abgeleitet werden können“ (§ 3 Abs. 1 SchwarzArbG).

Die FKS und die sie unterstützenden Stellen sind darüber hinaus ermächtigt, „die Personalien der in den

Geschäftsräumen oder auf dem Grundstück des Arbeitgebers, Auftraggebers oder des Dritten sowie des Entleihers im Rahmen einer Prüfung nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 [Prüfung, ob Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des MiLoG, des AEntG und des § 10 Abs. 5 des AÜG eingehalten werden oder wurden, J. T.] tätigen Personen zu überprüfen. Sie können zu diesem Zweck die [...] Personen anhalten, sie nach ihren Personalien (Vor-, Familien- und Geburtsnamen, Ort und Tag der Geburt, Beruf, Wohnort, Wohnung und Staatsangehörigkeit) befragen und verlangen, dass sie mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigen“ (§ 3 Abs. 3 SchwarzArbG).²⁹ Darüber hinaus haben die Prüferinnen und Prüfer nach § 67e Satz 1 SGB X auch das Recht, erweiterte Sozialdaten abzufragen, etwa

1. ob und welche Art von Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die überprüften Personen beziehen und von welcher Stelle sie diese Leistungen beziehen,
2. bei welcher Krankenkasse die Personen versichert sind oder ob sie als Selbstständige tätig sind,
3. ob und welche Art von Beiträgen nach dem Sozialgesetzbuch sie abführen und
4. ob und welche ausländischen Arbeitnehmer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit einer für ihre Tätigkeit erforderlichen Genehmigung und nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigen.

Diese Angaben dürfen direkt an die zuständige Stelle (Leistungsträger, Einzugsstelle und/oder BA) übermittelt werden, wo sie unverzüglich zu überprüfen sind (§ 67e Satz 2 SGB X).

Grundsätzlich gilt: Die FKS darf im Rahmen ihrer Befugnisse nach dem SchwarzArbG handeln, wenn sie Personen bei ihrer Tätigkeit antrifft. Zur ordnungsgemäßen Prüfungsvorbereitung gehört auch die Erkundung von Einsatzorten. Die Nachverfolgung von Transportmitteln zum Einsatzort und/oder die Zuordnung von aufnehmenden Transportmitteln zu möglichen Arbeitgebern/Auftraggebern kommt ggf. bei einer Ansammlung von Menschen (z. B. sog. „illegale Arbeiterbörse“) in Betracht. Da die Prüfung und Befragung nur am Ort der Beschäftigung möglich ist, muss dort geprüft werden, ob die gemachten Angaben plausibel und schlüssig sind und die Dokumente entsprechend den gesetzlichen Vorgaben vorliegen. Einen Sonderfall in Bezug auf das Betretungsrecht stellt die Prüfung in Privatwohnungen dar: Als Eingriff in die Grundrechte

²⁷ Ein solches Online-Anzeigenformular findet sich beispielsweise in Berlin auf der Seite der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: <https://www.berlin.de/sen/arbeitsberlinarbeit-ziel-2/schwarzarbeitsbekämpfung/anzeigenaufnahme/formular.337738.php> (15.02.2017).

²⁸ Prüfung, ob Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Mindestlohngesetzes, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des § 10 Absatz 5 des AÜG eingehalten werden oder wurden.

²⁹ § 3 Abs. 5 SchwarzArbG legt darüber hinaus fest, dass es dem Personal der Zollverwaltung gestattet ist, Beförderungsmittel anzuhalten und diese zu kontrollieren. Zudem regelt die Vorschrift, dass die Zollverwaltung die Polizeivollzugsbehörden der Länder über groß angelegte Kontrollen unterrichtet.

(Art. 13 GG) braucht es für einen Zutritt entweder das Einverständnis des Wohnungsinhabers oder einen richterlichen Beschluss (Gespräch GZD).

Prüfung der Geschäftsunterlagen

Für die Überprüfung von Geschäftsunterlagen gelten die Geschäftszeiten und nicht die Arbeitszeiten der Beschäftigten. Die FKS und die sie nach § 2 Abs. 2 SchwarzArbG unterstützenden Stellen sind befugt Lohn- und Meldeunterlagen, Bücher und andere Geschäftsunterlagen einzusehen, aus denen Umfang, Art oder Dauer von Beschäftigungsverhältnissen sowie die Vergütung von Dienst- oder Werkleistungen zu entnehmen sind. Diese Befugnisse gelten nicht nur für Unterlagen zu direkt Beschäftigten, sondern auch für Unterlagen, aus denen die Vergütung von Leiharbeitsverhältnissen hervor geht (§ 4 Abs. 1 und 2 SchwarzArbG). Falls der Auftraggeber nicht Unternehmer im Sinne des § 2 Umsatzsteuergesetzes sein sollte, kann die FKS auch bei diesem Einsicht in relevante Unterlagen nehmen (§ 4 Abs. 3 SchwarzArbG).

§ 5 SchwarzArbG regelt die Duldungs- und Mitwirkungspflichten von Arbeitgebern, Arbeitnehmerinnen und -nehmern, Auftraggebern und Dritten im Falle einer Prüfung durch die FKS. Diese haben die Prüfung in den Geschäftsräumen zu dulden und alle erforderlichen Unterlagen auszuhändigen. Allerdings können Auskünfte verweigert werden, wenn der oder die Befragte sich selbst oder eine nahestehende Person der Gefahr aussetzen

würde, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden (§ 5 Abs. 1 Satz 3 SchwarzArbG).

Es besteht eine spezifische Verpflichtung für nicht-deutsche Staatsangehörige, ihren Pass, Passersatz oder Ausweisersatz und ihren Aufenthaltstitel, ihre Duldung oder ihre Aufenthaltsgestattung vorzulegen, falls die Prüferinnen und Prüfer danach fragen. Sollte sich dabei herausstellen, dass es Verstöße gegen aufenthaltsrechtliche Vorschriften geben könnte, können die Dokumente von den Prüferinnen und Prüfern einbehalten werden, um sie an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. In diesem Fall muss der betreffenden Person eine Bescheinigung ausgestellt werden, aus der hervorgeht, dass die Dokumente eingezogen wurden und an welche Ausländerbehörde sie weitergeleitet werden. Die Bescheinigung enthält ebenfalls den Hinweis, dass die betreffende Person unverzüglich bei der entsprechenden Behörde zu erscheinen hat, wo das weitere Vorgehen geklärt wird (§ 5 Abs. 1 Satz 4-8 SchwarzArbG).

Das Ergebnis der Prüfungen der FKS wird in die Arbeitsstatistik eingetragen und ggf. bis zu fünf Jahre gespeichert (§ 19 SchwarzArbG).

Neben der FKS haben noch weitere in der Eindämmung illegaler Beschäftigung involvierte Behörden auf Grund weiterer Rechtsvorschriften die Befugnis, Außenprüfungen durchzuführen, wobei das Ziel dieser Prüfungen nicht explizit die Aufdeckung illegaler Beschäftigung ist. Eine Übersicht gibt Tabelle 6:

Tabelle 6: Außenprüfbefugnisse weiterer Behörden

Prüfende Stelle	Befugnisse bei der Außenprüfung
Finanzbehörden	Die Finanzbehörden haben das Recht im Rahmen der Steuerprüfung Außenprüfungen durchzuführen (§§ 193-203a Abgabenordnung, AO). Zuständig für die Durchführung der Prüfung ist das für die Besteuerung zuständige Finanzamt (§ 195 AO). Analog zu den Prüfungen der FKS finden die Prüfungen während der üblichen Geschäfts- oder Arbeitszeiten statt und die Prüferinnen und Prüfer sind berechtigt, Grundstücke und Betriebsräume zu betreten und zu besichtigen (§ 200 Abs. 3 AO). Die FKS ist zur Mitwirkung an diesen Prüfungen berechtigt (§ 2 Abs. 1 Satz 3 SchwarzArbG).
Steuerfahndung	Die Steuerfahndung ist ebenfalls berechtigt, Außenprüfungen durchzuführen (§ 208 AO). Die Steuerfahnderinnen und Steuerfahnder sind Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§ 404 Satz 2 AO). Sie können u. a. Beschlagnahmungen, Notveräußerungen, Durchsuchungen, Untersuchungen und sonstige Maßnahmen nach den für Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft geltenden Vorschriften der Strafprozessordnung anordnen (§ 399 AO).
Rentenversicherungsträger	Die Betriebsprüfdienste der Rentenversicherungsträger haben bei ihren Prüfungen nach § 28p SGB IV die Befugnis, in den Geschäftsräumen des Arbeitgebers zu prüfen, ob dieser seinen Meldepflichten nachgekommen ist, wenn die Umstände dies erforderlich machen (§ 7 Abs. 1 Satz 4 Beitragsverfahrensverordnung, BVV). „Der Arbeitgeber muss die [für die Prüfung; J. T.] erforderlichen Darstellungsprogramme sowie Maschinenzeiten und sonstigen Hilfsmittel, z. B. Personal, Bildschirme, Lesegeräte, bereitstellen“ (§ 10 BVV). Für Prüfungen der Betriebsprüfdienste gilt wie auch bei den Prüfungen nach SchwarzArbG, dass nach § 67e SGB X die erweiterten Sozialdaten abgefragt werden dürfen.

Prüfende Stelle	Befugnisse bei der Außenprüfung
<p>BA und Jobcenter</p>	<p>Empfänger von Sozialleistungen als auch deren Arbeit- oder Auftraggeber haben der BA und den Jobcentern „Einsicht in Lohn-, Meldeunterlagen, Bücher und andere Geschäftsunterlagen und Aufzeichnungen“, sowie „während der Geschäftszeit Zutritt zu [ihren] Grundstücken und Geschäftsräumen zu gewähren“ (§ 319 Abs. 1 Satz 1 SGB III sowie § 64 Abs. 1 SGB II). Diese Prüfung kann ebenfalls bei einem Dritten (z. B. einem (ehemaligen) Arbeitgeber) durchgeführt werden (§ 319 Abs. 1 Satz 2 SGB III sowie §§ 60 Abs. 5 und 64 Abs. 1 SGB II). Prüfungen im Außendienst werden dabei verdachtsabhängig vorgenommen und beziehen sich auf die Überprüfung von Sachverhalten, die nicht nach Aktenlage zu ermitteln sind.</p> <p>Die BA teilt sich darüber hinaus mit dem Zoll die Prüfungen im Rahmen des AÜG. Die BA prüft in diesem Rahmen die Zuverlässigkeit der Verleiherlaubnisinhaber durch Geschäftsunterlagenprüfungen und Prüfungen vor Ort (§ 7 Abs. 3 AÜG, vgl. auch Deutscher Bundestag 2014a: 17-20).</p>
<p>Nach Landesrecht zuständige Behörden</p>	<p>Mit der Reform des SchwarzArbG (s. o.) haben die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden erweiterte Prüfbefugnisse erhalten (s. Kapitel 1.3.5). Genauso wie die FKS dürfen ihre Bediensteten nun „Geschäftsräume und Grundstücke einer selbstständig tätigen Person, des Arbeitgebers und des Auftraggebers während der Arbeitszeit der dort tätigen Personen [...] betreten und dort Einsicht in Unterlagen [...] nehmen, von denen anzunehmen ist, dass aus ihnen Umfang, Art oder Dauer der Ausübung eines Gewerbes, eines Reisegewerbes oder eines zulassungspflichtigen Handwerks oder der Beschäftigungsverhältnisse hervorgehen oder abgeleitet werden können, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Schwarzarbeit im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 4 und 5 [SchwarzArbG] geleistet wird“ (Deutscher Bundestag 2016c: 7). Ebenfalls wurde die Auskunftspflicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 2a SchwarzArbG auf diese Behörden ausgeweitet.</p>

3.4.6 Häufigkeit und zeitlicher Abstand

Im Rahmen ihrer regulären Prüfungen prüfen die Hauptzollämter täglich. Die Schwerpunktprüfungen hingegen werden nach klaren zeitlichen Vorgaben durchgeführt: Auf Bundesebene werden derzeit pro Jahr vier bundesweite Schwerpunktprüfungen durchgeführt. Auf regionaler bzw. lokaler Ebene führt jedes HZA jährlich zwei Schwerpunktprüfungen durch.

3.5 Instrumente und Methoden

Im Fokus der Prüfung durch die FKS steht das Beschäftigungsverhältnis der befragten Person, wozu sowohl die persönliche Befragung als auch die genaue Überprüfung der vorgelegten Dokumente und Unterlagen dient. Die Befragung wird anhand eines Personenerfassungsbogens durchgeführt, welcher in einem Abschnitt auch auf aufenthaltsrechtliche Aspekte eingeht. Sollte es bei der Prüfung zu sprachlichen Problemen kommen, kann die FKS eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher hinzuziehen (Gespräch GZD). Viele Hauptzollämter sind darüber hinaus mit mobilen Geräten zur Überprüfung der Echtheit von vorgelegten Dokumenten ausgestattet und schulen ihre Prüferinnen und Prüfer im Erkennen von Fälschungen von Aufenthaltstiteln und Arbeitsgenehmigungen.

3.6 Identifikation von Menschenhandel/ Arbeitsausbeutung

Drittstaatsangehörige können im Rahmen von Prüfungen der FKS identifiziert werden. Soweit diese Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung oder Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft geworden sind, werden Polizeidienststellen informiert. Die Zuständigkeit für die formelle Identifizierung von Menschenhandelsopfern liegt bei den Strafverfolgungsbehörden (GRETA 2015: 9).

4 Folgen für Arbeitgeber

4.1 Sanktionen für illegale Beschäftigung im Allgemeinen

Illegale Beschäftigung ist in Deutschland als ein Verstoß definiert, der nicht nur von den ausführenden Beschäftigten sondern auch von den Arbeitgebern bzw. der Person begangen wird, die Dienst- oder Werkleistungen ausführen lässt und dabei ihre sozialversicherungsrechtlichen und/oder steuerlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt (§ 1 Abs. 2 SchwarzArbG). Eine Reihe von Rechtsvorschriften zu Ordnungswidrigkeiten und Straftaten findet bei der Sanktionierung Anwendung.

Zentral ist § 266a StGB, der Strafmaße im Falle des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt, v. a. von Sozialabgaben, definiert. Dort heißt es: „Wer als Arbeitgeber der Einzugsstelle Beiträge des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung, unabhängig davon, ob Arbeitsentgelt gezahlt wird, vorenthält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft“ (§ 266a Abs. 1 StGB). Gleiches gilt für einen Arbeitgeber, der gegenüber der für den Einzug der Beiträge zuständigen Stelle unrichtige „oder unvollständige Angaben über sozialversicherungsrechtlich erhebliche Tatsachen macht oder die für den Einzug der Beiträge zuständige Stelle pflichtwidrig über sozialversicherungsrechtlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt und dadurch dieser Stelle vom Arbeitgeber zu tragende Beiträge zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung [...] vorenthält“ (§ 266a Abs. 2 StGB). Dies gilt unabhängig davon, ob überhaupt Arbeitsentgelt gezahlt wurde oder nicht (ebd.). In besonders schweren Fällen kann eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren verhängt werden (§ 266a Abs. 4 StGB). Außerdem wird mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft, „wer als Arbeitgeber sonst Teile des Arbeitsentgelts, die er für den Arbeitnehmer an einen anderen zu zahlen hat, dem Arbeitnehmer einbehält, sie jedoch an den anderen nicht zahlt und es unterlässt, den Arbeitnehmer spätestens im Zeitpunkt der Fälligkeit oder unverzüglich danach über das Unterlassen der Zahlung an den anderen zu unterrichten [...]“ (§ 266a Abs. 3 StGB). Von einer Bestrafung kann hingegen abgesehen werden, wenn der Arbeitgeber zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit die Höhe der vorenthaltenen Beiträge meldet und erklärt, warum diese trotz ernsthaftem Bemühen nicht fristgerecht gezahlt werden konnten (§ 266a Abs. 6 Satz 1 StGB). Liegen diese Voraussetzungen vor, und werden die Beiträge dann nachträglich entrichtet, wird der Arbeitgeber nicht bestraft (§ 266a

Abs. 6 Satz 2 StGB). Weitere strafrechtliche Sanktionen können in Zusammenhang mit Steuerhinterziehung eintreten. In all diesen Fällen drohen hohe Freiheits- oder Geldstrafen. Darüber hinaus kommen weitere Ordnungswidrigkeiten in Betracht.

Zudem kommen bei der Sanktionierung von Arbeitgebern noch weitere Regelungen zur Anwendung, so z. B. die Ordnungswidrigkeitstatbestände des MiLoG beim Unterlaufen des gesetzlichen Mindestlohns, des AEntG bei Verstößen gegen zwingende Branchenmindestlöhne und des AÜG (bei illegaler Arbeitnehmerüberlassung oder Verstößen gegen die dortige Lohnuntergrenze).

4.2 Sanktionen für illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

4.2.1 Rechtlicher Rahmen

Etliche Strafvorschriften richten sich explizit auf die Sanktionierung illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Arbeitgeber dürfen Drittstaatsangehörige nur beschäftigen oder mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragen, wenn sie ihr Aufenthaltstitel dazu berechtigt (§ 4 Abs. 3 AufenthG).³⁰ Arbeitgeber sind bei der Einstellung von Drittstaatsangehörigen verpflichtet, zu prüfen, ob der Aufenthaltstitel, die Aufenthaltsgestattung oder die Duldung zur entsprechenden Erwerbstätigkeit berechtigt. Für die Dauer der Beschäftigung müssen sie zudem eine Kopie dieses Dokuments aufbewahren. Dies kann in elektronischer oder in Papierform erfolgen (§ 4 Abs. 3 Satz 4 und 5 AufenthG).

Wesentlicher Rechtsrahmen für die Sanktionierung von Arbeitgebern, die Drittstaatsangehörige illegal beschäftigen, sind die folgenden Gesetze:

- Das SchwarzArbG (insb. §§ 10, 10a und 11)
- Das AÜG (insb. §§ 15, 15a und 16)
- Das AufenthG (insb. §§ 98a-98c)
- Das Dritte Buch SGB (insb. § 404)

³⁰ „Dies gilt nicht, wenn dem Ausländer auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit gestattet ist, ohne dass er hierzu durch einen Aufenthaltstitel berechtigt sein muss“ (§ 4 Abs. 3 Satz 3 AufenthG).

- Das StGB insbesondere bei Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit oder Ausbeutung der Arbeitskraft (§§ 232-233a)

4.2.2 Konstellationen

Bei der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen kommen zwei verschiedene Konstellationen in Betracht (vgl. Kapitel 1.3.1), die sich bezüglich der Sanktionierung des Arbeitgebers unterscheiden:

1. Der Arbeitgeber beschäftigt eine irregulär aufhältige Person und ihr irregulärer Aufenthaltsstatus ist dem Arbeitgeber bekannt (für Fälle, in denen unbeabsichtigt Drittstaatsangehörige eingestellt wurden, s. Kapitel 4.4). In diesem Fall wird der Arbeitgeber i. d. R. wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt (§ 27 StGB i. V. m. § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG)³¹ verfolgt. Die Höhe der Strafe richtet sich hier nach dem Strafmaß für den irregulär aufhältigen Beschäftigten (§ 27 Abs. 2 Satz 1 StGB). Erfolgt eine Verurteilung wegen Beihilfe, wird eine

31 Der Begriff der Beihilfe setzt voraus, dass das Verhalten des Arbeitgebers die Fortdauer des unerlaubten Aufenthalts „ermöglicht, erleichtert, intensiviert oder absichert,“ unabhängig davon, ob irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige zur Fortsetzung des Aufenthalts entschlossen sind oder erst durch die Arbeit motiviert werden, diesen fortzusetzen. Die Beschäftigung von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen ist nach gängigen Kommentaren als „eine Beihilfehandlung zu der Verletzung der Ausreisepflicht“ anzusehen (Kluth/Heusch 2016: § 95 AufenthG Rn. 26).

eventuell anfallende Geldbuße nichtig. Es können darüber hinaus noch weitere Strafvorschriften zur illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen betroffen sein (s. u.).

2. Der Arbeitgeber beschäftigt eine regulär aufhältige Person, aber das Beschäftigungsverhältnis ist illegal. Zum einen kann dies vorkommen, wenn die Beschäftigung nicht entsprechend den Vorgaben des Aufenthaltstitels ausgeübt wird. Zum anderen kann das Beschäftigungsverhältnis zwischen dem Arbeitgeber und der regulär aufhältigen Person (wie bei der illegalen Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen) illegal sein, wenn die gesetzlichen Vorgaben zu Meldepflichten, Zahlung des Mindestlohns oder von Sozialversicherungsbeiträgen nicht eingehalten werden. In diesem Fall greifen für den Arbeitgeber die Sanktionen für illegale Beschäftigung allgemein.

4.2.3 Straf- und Bußgeldvorschriften

In der nachfolgenden Tabelle werden die Straf- und Bußgeldvorschriften bei illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen aufgeführt. Wo dies angezeigt ist, wird nach den beiden eben beschriebenen Konstellationen unterschieden. Weitere Sanktionen, die bei illegaler Beschäftigung allgemein Anwendung finden können (z. B. Regelungen zu Steuerhinterziehung oder zu Meldepflichten nach dem SGB IV) und die über die u. g. Sanktionen hinaus verhängt werden können, werden im Folgenden nicht betrachtet.

Tabelle 7: Straf- und Bußgeldvorschriften bei illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

Sanktionen	Irregulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	Regulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen
Geldbußen (I)		Ordnungswidrig handelt, wer Drittstaatsangehörige beschäftigt, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist. Dabei kann sowohl die vorsätzliche als auch die fahrlässige illegale Beschäftigung mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden (§ 404 Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 3 SGB III).
		Wer als Unternehmer Dienst- oder Werkleistungen in „erheblichem Umfang“ von anderen Unternehmen ausführen lässt, von denen er weiß (oder fahrlässig nicht weiß), dass diese oder wiederum Nachunternehmen, Drittstaatsangehörige beschäftigen, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, kann ebenfalls mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro belegt werden (§ 404 Abs. 1 SGB III).
		Wer Drittstaatsangehörige vorsätzlich oder leichtfertig zu einer nachhaltigen entgeltlichen Dienst- oder Werkleistung beauftragt, welche von diesen mit der Absicht der Gewinnerzielung ausgeübt wird, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist handelt ordnungswidrig. Die Geldbuße beträgt bis zu 500.000 Euro (§ 98 Abs. 5 AufenthG).
		Wer überlassene Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer vorsätzlich oder fahrlässig tätig werden lässt, die einen erforderlichen Aufenthaltstitel, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine nötige Genehmigung nicht besitzen, wird mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro belegt (§ 16 Abs. 2 AÜG).

Sanktionen	Irregulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	Regulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen
Geldbußen (II)	Falls der Verleiher keine gültige Verleihgenehmigung besitzt (also Leiharbeiterinnen oder Leiharbeiter illegal überlassen hat) wird der Arbeitsvertrag zwischen Verleiher und dem Leiharbeitnehmer oder der Leiharbeitnehmerin ungültig (§ 9 Abs. 1 AÜG).	
	Nach § 10 Abs. 1 AÜG wird dann automatisch der Entleiher zum Arbeitgeber. Falls Leiharbeiterinnen oder Leiharbeiter ohne gültigen Aufenthaltstitel oder Erwerbsgenehmigung beim Verleiher angestellt waren und an den Entleiher überlassen wurden, kann der Entleiher als neuer Arbeitgeber mit einem Bußgeld bis zu 500.000 Euro nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III belegt werden.	
		<p>Wer als Arbeitgeber vorsätzlich oder fahrlässig die nach § 8 Abs. 1 AEntG festgelegten tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen nicht gewährt (z. B. nicht den branchenspezifischen Mindestlohn zahlt oder Beiträge zur Sozialversicherung nicht abführt), oder die einer gemeinsamen Einrichtung der Tarifvertragsparteien zustehenden Beiträge nicht leistet, handelt ordnungswidrig (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG). Dies gilt ebenfalls für den Einsatz von Nachunternehmern (§ 23 Abs. 2 AEntG). In beiden Fällen kann die Geldbuße bis zu 500.000 Euro betragen (§ 23 Abs. 3 AEntG).</p> <p>Meldet ein Arbeitgeber die Beschäftigung von entsandten Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig an, handelt er ebenfalls ordnungswidrig (§ 23 Abs. 1 Nr. 5 AEntG). Das Bußgeld kann in diesem Fall bis zu 30.000 Euro betragen (§ 23 Abs. 3 AEntG).</p>
Haft des Arbeitgebers (I)	Wer vorsätzlich Drittstaatsangehörige beschäftigt, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, und dies zu Konditionen tut, die „in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“, wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren (oder Geldstrafe) bestraft. Handelt der Arbeitgeber aus grobem Eigennutz oder gewerbsmäßig und liegt somit ein besonders schwerer Fall vor, ist eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vorgesehen (§ 10 SchwarzArbG).	
	Ebenso wird mit Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer gleichzeitig mehr als fünf Drittstaatsangehörige beschäftigt oder mit Dienst- oder Werkleistungen beauftragt, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist. Das gleiche Strafmaß ist für die Beschäftigung von Minderjährigen ohne Genehmigung oder Aufenthaltstitel oder für die beharrliche Beschäftigung oder Beauftragung von Drittstaatsangehörigen ohne Genehmigung oder Aufenthaltstitel vorgesehen (§ 11 SchwarzArbG). „Beharrlich“ handelt dabei, wer gegen das Verbot schon einmal verstoßen hat und aus Missachtung oder Gleichgültigkeit dagegen immer wieder verstößt (Erbs/Kohlhaas 2016: § 11 SchwarzArbG Rn. 12). Wird die Tat aus grobem Eigennutz verübt, kann die Strafe auf bis zu drei Jahre (oder Geldstrafe) ausgeweitet werden (§ 11 Abs. 2 SchwarzArbG).	
	Nutzt der Arbeitgeber die Lage aus, in der sich Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel befinden, nachdem sie von Dritten zu Opfern von Zwangsprostitution oder Zwangsarbeit (§ 232a Abs. 1-5 oder § 232b StGB) gemacht wurden, kann er oder sie mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe belegt werden (§ 10a SchwarzArbG).	
	Eine Haftstrafe ist auch im Fall der Ausbeutung der Arbeitskraft vorgesehen. § 233 StGB spricht zwar nicht explizit von Drittstaatsangehörigen, wohl aber von der Ausnutzung der „Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist“. Ausbeutung liegt vor, „wenn die Beschäftigung aus rücksichtslosem Gewinnstreben zu Arbeitsbedingungen erfolgt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitnehmer stehen, welche der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung nachgehen (ausbeuterische Beschäftigung)“ (§ 232 Abs. 1 Satz 2 StGB), bei der Ausübung der Bettelerei oder bei der Begehung von mit Strafe bedrohten Handlungen durch diese Person (§ 233 Abs. 1 StGB). Das Strafmaß liegt hier bei drei Jahren oder Geldstrafe (§ 233 Abs. 1 StGB). Der Versuch ist strafbar (§ 233 Abs. 3 StGB), ebenso wie die Vermittlung der ausbeuterischen Beschäftigung (§ 233 Abs. 5 Nr. 1 StGB).	
Wer als Verleiher nicht über die entsprechende Genehmigung der Verleihtätigkeit (nach § 1 AÜG) verfügt, und darüber hinaus Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel oder Genehmigung der Erwerbstätigkeit einem Dritten überlässt, wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (§ 15 Abs. 1 AÜG). Wenn der Verleiher gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz handelt, liegt ein besonders schwerer Fall vor, der mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft wird (§ 15 Abs. 2 AÜG).		

Sanktionen	Irregulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	Regulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen
Haft des Arbeitgebers (II)	<p>Der Entleiher begeht in diesen Fällen eine Ordnungswidrigkeit (s. o.), es sei denn, er macht sich durch (a) das Tätigwerdenlassen von mehr als fünf Drittstaatsangehörigen, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, oder (b) die beharrliche Wiederholung der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, strafbar. Das Strafmaß ist mit bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe (oder Geldstrafe), bei Handeln aus grobem Eigennutz mit bis zu drei Jahren oder Geldstrafe angesetzt (§ 15a Abs. 2 AÜG).</p> <p>Entleiher machen sich strafbar, wenn sie ihnen überlassene Drittstaatsangehörige, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, zu Arbeitsbedingungen des Leiharbeitsverhältnisses tätig werden lassen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben. Es drohen hier Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, in besonders schweren Fällen auch Freiheitsstrafen von sechs Monaten bis zu fünf Jahren (§ 15a Abs. 1 AÜG).</p>	
Beschlagnahmung der Einnahmen (z. B. Teile des Profits oder des Betriebseinkommens des Arbeitgebers)	<p>Beschlagnahmungen der Einnahmen sind nach deutschem Recht als Strafmaßnahme nicht vorgesehen. Dennoch kann auf dem Wege der Vermögensabschöpfung das illegal erwirtschaftete Vermögen des Arbeitgebers eingezogen werden, sollte ein Strafverfahren gegen ihn oder sie eröffnet werden (Bundesrechnungshof 2008: 20). Rechtsgrundlage bildet § 111b der Strafprozessordnung.</p>	
Ausschluss von öffentlichen Aufträgen	<p>Arbeitgeber im Baugewerbe, die im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen¹⁾ zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder zu einer Geldstrafe von mehr als neunzig Tagessätzen verurteilt oder mit einer Geldbuße von wenigstens 2.500 Euro belegt sind, können von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden. Der Ausschluss gilt für eine Dauer von bis zu drei Jahren (§ 21 Abs. 1 SchwarzArbG).</p> <p>Mit der Neufassung des SchwarzArbG wurde der Ausschluss auch auf Liefer- und Dienstleistungsaufträge der öffentlichen Hand erweitert. Um Aufträge aus öffentlicher Hand zu erhalten, müssen Arbeitgeber, die an Ausschreibungen teilnehmen, versichern, dass sie nicht wegen Verstößen in Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen verurteilt oder mit Bußgeldern belegt worden sind (ebd.).</p> <p>In § 98c AufenthG wird ebenfalls festgelegt, dass Ausschlüsse vom Wettbewerb um öffentliche Aufträge in der Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsbranche „bis zu nachgewiesenen Wiederherstellung der Zuverlässigkeit“ je nach Schwere der Strafe bis zu fünf Jahre dauern können (§ 98c Abs. 1 AufenthG).</p>	
Temporäre oder definitive Schließung des Unternehmens oder des Arbeitsplatzes	<p>In Deutschland sieht keine Rechtsnorm die temporäre oder definitive Schließung des Unternehmens oder des Arbeitsplatzes vor. Die Höhe der Sanktion kann in der Praxis aber indirekt zum Konkurs eines Unternehmens führen.</p>	
Beschlagnahmung von Produktionsmitteln/Eigentum	<p>Eine Beschlagnahmung von Produktionsmitteln oder Eigentum als Strafmaßnahme gegenüber Arbeitgebern, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen, ist nach deutschem Recht nicht vorgesehen.</p>	
Betriebsstilllegung	<p>Es besteht keine Rechtsnorm, welche die (vorläufige oder endgültige) Schließung eines Unternehmens auf Grund von illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen vorsieht. Dennoch besteht die Möglichkeit, dass nach § 35 Abs. 1 der Gewerbeordnung (Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit) eine teilweise oder vollständige Gewerbeuntersagung ausgesprochen wird (Huber 2012: 480).</p>	
Entzug der Handelserlaubnis/ Zulassung	<p>Es existiert keine Rechtsnorm, die explizit bestimmt, dass Arbeitgeber, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen, mit dem Entzug von Lizenzen und Zulassungen rechnen müssen – allerdings kann, wie oben beschrieben, eine Gewerbeuntersagung ausgesprochen werden.</p> <p>Eine Ausnahme bildet die Verleiherlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung nach Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. „Wird ein Verleiher wegen einer Straftat gem. § 15 verurteilt, begründet dies seine Unzuverlässigkeit i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 [AÜG] und führt zur Versagung der Verleiherlaubnis“ (Rofls et al. 2016: § 15 AÜG Rn. 26).</p>	
Entzug der Aufenthaltserlaubnis, falls der Arbeitgeber ein Drittstaatsangehöriger ist (I)	<p>Der Aufenthaltstitel erlischt, wenn sein Inhaber oder seine Inhaberin ausgewiesen wird (§ 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG). Ist ein Arbeitgeber, der illegal Drittstaatsangehörige beschäftigt, selbst Drittstaatsangehöriger, entscheidet das Strafmaß einer Verurteilung, ob eine Ausweisung in Betracht kommt: Grundsätzlich besteht ein besonders schwereres Ausweisungsinteresse, wenn Drittstaatsangehörige rechtskräftig zu mehr als zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt werden (§ 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Das Ausweisungsinteresse wiegt schwer, wenn die Person „wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist“ (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG). Die Ausweisungsinteressen werden dabei gegen die Bleibeinteressen abgewogen (§ 53 Abs. 1 AufenthG).</p>	

Sanktionen	Irregulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	Regulärer Aufenthalt / illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen
Entzug der Aufenthaltserlaubnis, falls der Arbeitgeber ein Drittstaatsangehöriger ist (II)	Wenn die illegale Beschäftigung nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III als Ordnungswidrigkeit behandelt wird, kann eine Ausweisung des Arbeitgebers ebenfalls in Betracht kommen: „Auch ein vereinzelter Verstoß erfüllt den Tatbestand der Ausweisung, wenn er nicht geringfügig ist, und auch geringfügige Verstöße erfüllen den Ausweisungstatbestand, wenn sie nicht vereinzelt sind“ (55.2.2.2 AVwV AufenthG). Da Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße von über 1.000 Euro i. d. R. nicht mehr als geringfügig anzusehen sind (55.2.2.3.4 AVwV AufenthG), kommt eine Ausweisung auch im Falle einer Ahndung der illegalen Beschäftigung als Ordnungswidrigkeit in Betracht, sollte die hierfür festgesetzte Geldbuße mehr als 1.000 Euro betragen und die Bleibeinteressen das Ausweisungsinteresse nicht aufwiegen.	
Andere Sanktionen	<p>Ausschluss von Subventionen Ist ein Arbeitgeber nach § 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III mit einer Geldbuße von mindestens 2.500 Euro oder nach §§ 10, 10a oder 11 SchwarzArbG zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen rechtskräftig verurteilt, kann er oder sie für die Dauer von fünf Jahren von den zuständigen Behörden von öffentlichen Subventionen ausgeschlossen werden (§ 98b AufenthG).</p> <p>Haftung für Abschiebung oder Zurückschiebung Falls der Arbeitgeber Drittstaatsangehörige illegal beschäftigt hat, oder falls er als (General-)Unternehmer andere Unternehmen mit der Durchführung von Arbeiten beauftragt hat und ihm bekannt war oder er hätte erkennen müssen, dass die Beschäftigten illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige sind, haftet ein Arbeitgeber für die Übernahme der Kosten der Abschiebung oder Zurückschiebung (§ 66 Abs. 4 AufenthG).</p>	

1) D. h. gegen § 8 Abs. 1 Nr. 2 oder §§ 9 bis 11 SchwarzArbG, § 404 Abs. 1 oder 2 Nr. 3 des SGB III, oder §§ 15, 15a, 16 Abs. 1 Nr. 1, 1b oder 2 des AÜG.

4.3 Nachforderungen der Sozialversicherung

Neben Strafen und Geldbußen fordern die Sozialversicherungsträger bei einem aufgedeckten Fall von illegaler Beschäftigung nicht gezahlte Beiträge vom Arbeitgeber nach. Hier gelten unterschiedliche Verjährungsfristen: Ansprüche auf Beiträge verjähren vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem sie fällig geworden sind (§ 25 Abs. 1 Satz 1 SGB IV). Ansprüche auf vorsätzlich vorenthaltene Beiträge verjähren dreißig Jahre nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem sie fällig geworden sind (§ 25 Abs. 1 Satz 2 SGB IV). Dies trifft in der Regel bei illegaler Beschäftigung zu (Gespräch DRV Bund). Sowohl für die Feststellung der Beschäftigungsdauer als auch für die Höhe des Arbeitsentgelts ist der Prüfdienst der Rentenversicherungsträger zuständig. Sofern im Rahmen der Amtsermittlung keine Arbeitsentgelte ermittelt werden können, lässt das SGB eine sorgfältige Schätzung dieser Grundlagen zu (§ 28f Abs. 2 SGB IV). Bei illegaler Beschäftigung wird dabei als Beitragsrechnungsgrundlage der erhaltene Nettolohn auf ein Bruttoarbeitsentgelt hochgerechnet (§ 14 Abs. 2 Satz 2 SGB IV). Darüber hinaus werden Säumniszuschläge nach Maßgabe des § 24 SGB IV erhoben.

Der von der DRV ermittelte Schaden ist Grundlage für die Festsetzung eines Bußgeldes durch die FKS und für die Ermittlung eines Strafmaßes durch die Staatsanwaltschaft in einem Strafverfahren nach § 266a StGB. Darüber hinaus erlässt der Rentenversicherungsträger einen Beitragsbescheid gegenüber dem Arbeitgeber, dessen Einzug durch die Krankenkassen als Einzugsstellen erfolgt (Gespräch DRV Bund).

Im Falle eines Unfalls, der zur Feststellung der illegalen Beschäftigung eines Beschäftigten führt, können auf den Arbeitgeber neben nachträglichen Beitrags- und Bußgeldforderungen sowie ggf. strafrechtlicher Sanktionen zusätzliche Nachforderungen der Unfallversicherung zukommen.

Wenn sich Beschäftigte bei ihrer Tätigkeit so schwer verletzen, dass eine Arztbehandlung nötig wird oder sogar längerfristige Schäden zurückbleiben, trägt die gesetzliche Unfallversicherung bei illegaler Beschäftigung zwar zunächst die Kosten für den Unfall, damit der Beschäftigte umgehend behandelt und entschädigt wird. Die Unfallversicherungsträger haben in diesen Fällen aber die Möglichkeit, sich die Aufwendungen für Arbeitsunfälle durch den Arbeitgeber erstatten zu lassen (§ 110 Abs. 1a SGB VII). Dazu zählen z. B. die Kosten für Rehabilitationsmaßnahmen und evtl. Rentenzahlungen für den Verletzten, so dass sehr hohe Regressforderungen entstehen können. Darüber hinaus ist der Arbeitgeber verpflichtet, den illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen „die vereinbarte Vergütung zu zahlen. Für die Vergütung wird vermutet, dass der Arbeitgeber den Ausländer drei Monate beschäftigt hat“ (§ 98a AufenthG; auch § 7 Abs. 4 SGB IV; vgl. auch Kapitel 5).

4.4 Unbeabsichtigte illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

Eine unbeabsichtigte Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine

Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, würde voraussetzen, dass die Beschäftigten dem Arbeitgeber eine gefälschte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung vorlegen und diese bei der offiziellen Anmeldung durch den Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsträgern und dem anschließenden Datenabgleich nicht als solche erkannt werden. In der Praxis kommt dies eher selten vor.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG macht deutlich, dass die Prüfungsverpflichtung des Arbeitgebers nach § 4 Abs. 3 AufenthG nicht mit einem bloßen Sichten der Dokumente abgeschlossen sein kann:

„Auch ein leichtfertiges Nichterkennen der fehlenden Erlaubnis wird sanktioniert. Leichtfertigkeit ist ein erhöhter Grad von Fahrlässigkeit, welcher der groben Fahrlässigkeit des bürgerlichen Rechts entspricht. Sie liegt vor, wenn einfachste und ganz nahe liegende Überlegungen nicht angestellt werden und dasjenige unbeachtet bleibt, was unter den gegebenen Umständen einleuchten muss. Objektiv ist eine das gewöhnliche Maß der Fahrlässigkeit erheblich übersteigende Schwere des Sorgfaltsverstößes und in subjektiver Hinsicht die persönliche Vorwerfbarkeit erforderlich. Die persönlichen Fähigkeiten und Kenntnisse des Täters sind bei der Beurteilung zu berücksichtigen“ (98.2a.2 und 98.2a.2.1 AVwV AufenthG).

Der Arbeitgeber muss sich unter „Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt davon vergewissert [haben], dass der Ausländer beschäftigt werden darf“ (66.4.2 AVwV AufenthG). Das Verlassen auf bloße Behauptungen der zu beschäftigenden Person oder allein das Vorlegen der Lohnsteuerkarte oder des Sozialversicherungsausweises reicht nicht aus (ebd.).

Sollte sich herausstellen, dass ein Beschäftigungsverhältnis illegal ist, obwohl der Arbeitgeber sorgfältig seiner Prüfpflicht, der Aufbewahrungspflicht einer Kopie des von den Beschäftigten vorgelegten Dokumente, sowie seiner Meldepflichten nachgekommen ist, ist er von der Haftung für Abschiebungs- oder Zurückschiebungskosten der betreffenden Person befreit (§ 66 Abs. 4a AufenthG).

4.5 Strafrechtliche Sanktionen nach Art 9.1 der Richtlinie 2009/52/EG

Zur Verringerung der irregulären Einwanderung haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Juni 2009 Maßnahmen zur Sanktionierung für Arbeitgeber, die irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige beschäftigen vereinbart. Gleichzeitig wurden die Rechte von illegal

beschäftigten Drittstaatsangehörigen hinsichtlich ihres Rechts zur Einklagung ihres ausstehenden Lohns gegenüber dem Arbeitgeber gestärkt. Die Sanktionsrichtlinie³² wurde in Deutschland durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 in deutsches Recht umgesetzt und betraf insbesondere das AufenthG und das SchwarzArbG (BGBl 2011b: 2258ff.). Tabelle 8 (s. nächste Seite) dokumentiert die einzelnen strafrechtlichen Sanktionen nach der Sanktionsrichtlinie und benennt die nationalrechtliche Umsetzung.

4.6 Rechtliche Änderungen seit Juli 2014

Im Bereich der Sanktionierung für Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige illegal beschäftigen, gab es seit Juli 2014 zwei wesentliche Änderungen: Zum einen wurde im Oktober 2016 die Novellierung der Paragraphen des Strafgesetzbuches zu Menschenhandel und Arbeitsausbeutung umgesetzt. Mit der Reform wurde deutlicher zwischen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung differenziert (vgl. Kapitel 1.4). Als Folgeänderung wurde auch § 10a SchwarzArbG geändert: Durch Verweis auf § 232a Abs. 1-5 und § 232b StGB wird nicht nur das Ausnutzen der Lage von Drittstaatsangehörigen unter Strafe gestellt, die Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung oder zur Ausbeutung ihrer Arbeitskraft sind, sondern auch das Ausnutzen ihrer Lage, wenn diese ins Land gebracht wurden, um zu betteln (§ 232b Abs. 1 Nr.3). Die Freiheitsstrafe beträgt bis zu drei Jahre oder Geldstrafe (§ 10a SchwarzArbG).

Die Reform des SchwarzArbG (vgl. Kapitel 1.2.6), hebt einige Bußgeldvorschriften auf (§ 8 Abs. 1 Nr. 1a-1c SchwarzArbG). Diese Ordnungswidrigkeiten setzten eine vorsätzliche Begehungsweise voraus, und fielen damit „nahezu ausnahmslos mit einer Strafbarkeit wegen Betrugs nach § 263 des Strafgesetzbuchs zusammen. Eine Anwendung der Ordnungswidrigkeitentatbestände nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bis c [war] daher regelmäßig nach § 21 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ausgeschlossen. Die Tatbestände [waren] in der Rechtspraxis nahezu bedeutungslos“ (Deutscher Bundestag 2016c: 17). In Bezug auf Arbeitgebersanktionen sah § 8 Abs. 1 Nr. 1c SchwarzArbG vor, dass Arbeitgeber, die von Leistungsberechtigten nach AsylbLG Dienst- oder Werkleistungen im erheblichen Umfang ausführen ließen und sie dazu brachten, dies nicht zu melden, mit einem Bußgeld von bis zu 300.000 Euro belegt werden konnten.

32 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

Tabelle 8: Strafrechtliche Sanktionen nach Art. 9 Abs. 1 der Arbeitgebersanktionsrichtlinie (2009/52/EG)

Strafrechtliche Sanktionen für Arbeitgeber nach Art. 9 Abs. 1 RL 2009/52/EG	Beschreibung
<p>Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe a: die Zuwiderhandlung dauert an oder wird beharrlich wiederholt</p>	<p>Arbeitgeber, die beharrlich Drittstaatsangehörige beschäftigen, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, werden mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft (§ 11 Abs. 2a SchwarzArbG). „Beharrlich“ handelt der Arbeitgeber, wenn er gegen das Verbot schon einmal verstoßen hat und aus Missachtung oder Gleichgültigkeit dagegen immer wieder verstößt (Erbs/Kohlhaas 2016: § 11 SchwarzArbG Rn. 12).</p> <p>Das Strafmaß beträgt drei Jahre, falls der Arbeitgeber aus „grobem Eigennutz“ handelt. Dieser liegt nach Ansicht gängiger Rechtskommentare vor, wenn der Arbeitgeber „sich von seinem Streben nach eigenem Vorteil in einem besonders anstößigen Maße leiten lässt.“ Hierunter wird insbesondere das Nicht-Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen zur eigenen Bereicherung verstanden (Erbs/Kohlhaas 2016: § 11 SchwarzArbG Rn. 17).</p>
<p>Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe b: die Zuwiderhandlung betrifft die gleichzeitige Beschäftigung einer erheblichen Zahl von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt</p>	<p>Falls gleichzeitig mehr als fünf Drittstaatsangehörige beschäftigt oder mit Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, wird der Arbeitgeber mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe belegt (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG). Wie im Falle des beharrlichen Wiederholens des Verstoßes ist auch hier bei grobem Eigennutz das Strafmaß auf drei Jahre ausgeweitet (§ 11 Abs. 2 SchwarzArbG).</p>
<p>Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe c: die Zuwiderhandlung geht mit besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen einher</p>	<p>Falls ein Arbeitgeber Drittstaatsangehörige zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, beschäftigen, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, kann er zu einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder zu einer Geldstrafe verurteilt werden (§ 10 Abs. 1 SchwarzArbG). Handelt der Arbeitgeber gewerbsmäßig oder aus grobem Eigennutz, sieht das Gesetz eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vor (§ 10 Abs. 2 SchwarzArbG).</p>
<p>Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe d: die Zuwiderhandlung wird von einem Arbeitgeber begangen, der zwar nicht beschuldigt wurde, eine Straftat gemäß dem Rahmenbeschluss 2002/629/JI begangen zu haben bzw. nicht wegen einer solchen Straftat verurteilt wurde, der jedoch die von einem Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt unter Zwang erbrachten Arbeiten oder Dienste nutzt, obwohl er weiß, dass diese Person Opfer von Menschenhandel ist</p>	<p>Ein Arbeitgeber, welcher die Lage von Drittstaatsangehörigen ausnutzt, die Opfer von Zwangsprostitution (§ 232a StGB) oder Zwangsarbeit (§ 232b StGB) sind, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (§ 10a SchwarzArbG). Es ist dabei irrelevant, ob die Ausbeutung der Drittstaatsangehörigen ursprünglich auf sexuelle Ausbeutung oder Ausbeutung der Arbeitskraft abzielte. Es ist ebenfalls nicht von Belang, wer die Drittstaatsangehörigen in diese Situation gebracht hat – entscheidend ist die bewusste Ausnutzung der Situation durch den Arbeitgeber (Erbs/Kohlhaas 2016: § 10a SchwarzArbG Rn. 60-61a).</p>
<p>Artikel 9 Abs. 1 Buchstabe e: die Zuwiderhandlung betrifft die illegale Beschäftigung von Minderjährigen</p>	<p>Für den Fall, dass ein Arbeitgeber minderjährige Drittstaatsangehörige beschäftigt, ohne dass diese einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt, oder eine Genehmigung zur Erwerbstätigkeit besitzen oder die Erwerbstätigkeit anderweitig gestattet ist, sieht § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder Geldstrafe vor. Dabei ist nicht vorausgesetzt, dass der oder die Minderjährige zu ungünstigeren Bedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigt oder Opfer von Menschenhandel ist. Handelt der Arbeitgeber aus grobem Eigennutz kann die Freiheitsstrafe auf drei Jahre oder Geldstrafe angehoben werden (§ 11 Abs. 2 SchwarzArbG).</p>

4.7 Stärken und Schwächen bei der Sanktionierung von Arbeitgebern

Studien zur Effektivität der Sanktionsmaßnahmen gegen Arbeitgeber, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen, liegen nicht vor. Dennoch wird seitens der FKS betont, dass sich die Kombination von sanktionierenden

Maßnahmen und aktiver Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit im Allgemeinen als abschreckend bewährt habe. Zentral seien die zum Teil hohen Nachforderungen der Sozialversicherungsträger und die Sanktionierung im Rahmen von Strafprozessen (Gespräch GZD).

5 Folgen für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige

Eine illegale Beschäftigung kann für Drittstaatsangehörige ordnungswidrigkeits-, straf- und aufenthaltsrechtliche Folgen haben, wobei zwischen den Folgen für irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige (Kapitel 5.1), Drittstaatsangehörige mit gültigem Aufenthaltstitel (Kapitel 5.2), Drittstaatsangehörige mit befristeter oder unbefristeter Aufenthaltserlaubnis eines anderen EU-Mitgliedstaats (Kapitel 5.3) sowie Drittstaatsangehörigen, die Opfer von Menschenhandel oder von Arbeitsausbeutung geworden sind (Kapitel 5.4), unterschieden werden muss. Neben der Ahndung einer illegalen Beschäftigung werden zudem die Möglichkeiten der Beschäftigten zu einer nachträglichen Vergütung und Klage gegen den Arbeitgeber besprochen (Kapitel 5.5 und 5.6).

5.1 Folgen für irregulär aufhältige, illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige

Bei Drittstaatsangehörigen, die bei einer illegalen Beschäftigung aufgegriffen werden und bei denen sich in dem Zusammenhang ihr unerlaubter Aufenthalt herausstellt, sind die Folgen in erster Linie aufenthaltsrechtlicher Art. Daneben wird ein Straf- und/oder Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.

5.1.1 Geldbuße

Da es sich bei der Erwerbstätigkeit von unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen prinzipiell um eine illegale Beschäftigung handelt, wird die illegale Beschäftigung (§ 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG) oder die illegale selbstständige Tätigkeit (§ 98 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG) als eine Straftat i. V. m. einer Ordnungswidrigkeit eingestuft und kann mit einer Geldbuße von bis zu 5.000 Euro geahndet werden (§ 404 Abs. 3 SGB III). Bei einem unerlaubten Aufenthalt wird hierbei auch regelmäßig von einem vorsätzlichen und keinem fahrlässigen Handeln ausgegangen (s. zum Unterschied in der Bußgeldhöhe Kapitel 5.2.1).

In der Praxis allerdings werden diese Bußgeldverfahren oftmals eingestellt, da die betreffenden Personen in der Regel ausreisen müssen bzw. ausgewiesen und abgeschoben werden. Nichtsdestotrotz werden die Verfahren zunächst in Gang gesetzt.

5.1.2 Ausreisepflicht, freiwillige Ausreise, Abschiebung

Für die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen ist bei irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen weniger entscheidend, dass sie im Zusammenhang mit einer illegalen Beschäftigung aufgegriffen wurden, als der Umstand, dass den Behörden überhaupt ihr unerlaubter Aufenthalt bekannt wurde. Durch den unerlaubten Aufenthalt ist die betreffende Person in der Regel vollziehbar ausreisepflichtig (§ 58 Abs. 2 AufenthG). Die Ausreise kann dabei freiwillig oder unter Hinzuziehung von Zwangsmaßnahmen, wie zum Beispiel einer Abschiebung, erfolgen.

Frist zur freiwilligen Ausreise

Liegen keine Gründe für ein Verbot der Abschiebung (§ 60 AufenthG) oder Abschiebungshindernisse vor, die eine Duldung begründen (§ 60a AufenthG), kann bei irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen von einer Frist zur freiwilligen Ausreise abgesehen werden, die von der Ausländerbehörde ansonsten bei einer Abschiebungsandrohung zu gewähren ist (§ 59 Abs. 1 AufenthG). Da durch den vorherigen unerlaubten Aufenthalt und die illegale Beschäftigung der Verdacht begründet sein kann, dass die betreffende Person versuchen könnte, sich der Abschiebung zu entziehen, kann eine kürzere Frist als die üblichen sieben bis 30 Tage zur Ausreise gewährt oder von einer Fristsetzung gänzlich abgesehen werden (§ 59 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

5.1.3 Abschiebungshaft und Wiedereinreiseverbot

Der Vollzug der Abschiebung kann auf richterliche Anordnung durch Abschiebungshaft sichergestellt und bei erstmaliger Anordnung auf bis zu sechs Monate bestimmt werden (§ 62 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG). Die Anordnung zur Abschiebungshaft wird hierbei regelmäßig damit begründet, dass auf Grund des unerlaubten Voraufenthalts davon ausgegangen werden muss, dass die betreffende Person erneut untertauchen würde, wenn ihr eine eigenständige Ausreise gestattet würde.

Unabhängig von den Voraussetzungen für die Abschiebungs- bzw. Sicherungshaft nach § 62 Abs. 3 AufenthG können Drittstaatsangehörige „zur Sicherung der

Durchführbarkeit der Abschiebung auf richterliche Anordnung für die Dauer von längstens vier Tagen in Gewahrsam genommen werden“, wenn die betreffende Person „ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass er [oder sie] die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird“ (§ 62b AufenthG). „Die Ausreisegewahrsam wird im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft vollzogen, von wo aus die Ausreise des Ausländers möglich ist“ (§ 62b Abs. 2 AufenthG).

Wiedereinreiseverbot

Drittstaatsangehörige, die ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben wurden, dürfen anschließend befristet nicht wieder einreisen oder sich in der Bundesrepublik aufhalten. Die Ausländerbehörde entscheidet über die Länge der Frist des Einreiseverbots nach Ermessen, wobei sie fünf Jahre nur überschreiten darf, wenn die betreffende Person auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden ist oder wenn von ihr eine „schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht“ (§ 11 AufenthG). In letzteren Fällen kann die Wiedereinreisesperre auf bis zu zehn Jahre festgelegt werden.

5.1.4 Erteilung einer Arbeitserlaubnis und/oder eines Aufenthaltstitels

Erteilung einer Arbeitserlaubnis

Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für eine zuvor illegal ausgeübte Tätigkeit würde bei unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen mit einer Legalisierung ihres Aufenthalts einhergehen müssen. Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ohne gültigen Aufenthaltstitel bzw. erlaubten Voraufenthalt ist nicht möglich.

Erteilung eines Aufenthaltstitels

Die Legalisierung eines unerlaubten Aufenthalts ist in Deutschland grundsätzlich nicht vorgesehen. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Feststellung eines unerlaubten Aufenthalts und der illegalen Beschäftigung kommt daher in der Regel nur aus humanitären Gründen in Betracht, beispielsweise wenn die illegale Beschäftigung mit ausbeuterischen Verhältnissen einherging. So sind in § 25 Abs. 4b AufenthG Gründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Opfer einer Straftat nach SchwarzArbG und des AÜG aufgeführt:

„Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1³³ oder § 11 Absatz 1 Nummer 3³⁴ des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a³⁵ des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurde, kann, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, und
2. der Ausländer seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.

Die Aufenthaltserlaubnis kann verlängert werden, wenn dem Ausländer von Seiten des Arbeitgebers die zustehende Vergütung noch nicht vollständig geleistet wurde und es für den Ausländer eine besondere Härte darstellen würde, seinen Vergütungsanspruch aus dem Ausland zu verfolgen“ (§ 25 Abs. 4b AufenthG).

Kommen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis keine Gründe mit explizitem Bezug zum illegalen Beschäftigungsverhältnis in Betracht, können auch sonstige humanitäre Gründe zur Geltung gebracht werden, die zu einem Verbot der Abschiebung (§ 60 AufenthG), zu einer vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung (Duldung;

33 „Wer vorsätzlich eine in § 404 Abs. 2 Nr. 3 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch bezeichnete Handlung begeht und den Ausländer zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft“ (§ 10 Abs. 1 SchwarzArbG).

34 „Wer entgegen § 4 Absatz 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes eine Person unter 18 Jahren beschäftigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft“ (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG).

35 „(1) Wer als Entleiher einen ihm überlassenen Ausländer, der einen erforderlichen Aufenthaltstitel [...] nicht besitzt, zu Arbeitsbedingungen des Leiharbeitsverhältnisses tätig werden läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeitnehmer stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren; [...].

(2) Wer als Entleiher 1. gleichzeitig mehr als fünf Ausländer, die einen erforderlichen Aufenthaltstitel [...] nicht besitzen, tätig werden läßt oder 2. eine in § 16 Abs. 1 Nr. 2 bezeichnete vorsätzliche Zuwiderhandlung beharrlich wiederholt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft. Handelt der Täter aus grobem Eigennutz, ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe“ (§ 15a AÜG).

§ 60a AufenthG) oder zu einer Aufenthaltsgewährung in Härtefällen führen (§ 23a AufenthG). Laut Verfolgungsbehörden und Ausländerbehörden kommt es in der Praxis bei einem Aufgriff von unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen oftmals dazu, dass die betreffende Person einen Asylantrag stellt, der zu einer Aufenthaltserlaubnis auf Grund der Zuerkennung eines Schutzgrundes führen kann. Der Asylantrag kann dabei als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden, wenn beispielsweise davon ausgegangen werden muss, dass die betreffende Person den Asylantrag gestellt hat, um eine drohende Aufenthaltsbeendigung abzuwenden, obwohl die Person zuvor ausreichend Gelegenheit hatte, einen Asylantrag zu stellen (§ 30 Abs. 3 Nr. 4 AsylG). Für Opfer von Menschenhandel bzw. bei Arbeitsausbeutung gelten wiederum weitergehende Regelungen (s. Kapitel 5.4).

5.2 Folgen für legal aufhältige, illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige

Auch für legal aufhältige, jedoch illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige zieht die Feststellung der illegalen Beschäftigung Sanktionen nach sich, die von Bußgeldern, über Freiheitsstrafen bis hin zur Ausweisung und Abschiebung führen können.

5.2.1 Bußgeld

Drittstaatsangehörige begehen eine Ordnungswidrigkeit, wenn sie ohne entsprechende Arbeitsgenehmigung eine Erwerbstätigkeit (§ 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG) oder selbstständige Tätigkeit (§ 98 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG) ausüben. Ein Verstoß kann mit einer Geldbuße von bis zu 5.000 Euro geahndet werden (§ 404 Abs. 3 SGB III). Bei der Bemessung der Bußgeldhöhe ist zu berücksichtigen, ob fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt wurde, da fahrlässiges Handeln nur mit der Hälfte des Höchstmaßes der Geldbuße geahndet wird (§ 17 OWiG). Falls der Verstoß beharrlich wiederholt wird, drohen eine Haftstrafe oder Geldstrafe (vgl. Kapitel 5.2.2).

Für Asylantragstellende gilt dieselbe Bußgeldhöhe von 5.000 Euro, wenn sie fahrlässig gegen Meldepflichten³⁶ bei Aufnahme einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit verstoßen (§ 13 AsylbLG i. V. m. § 8a AsylbLG).

³⁶ Leistungsberechtigte nach AsylbLG, die eine unselbständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, haben dies spätestens am dritten Tag nach Aufnahme der Erwerbstätigkeit der zuständigen Behörde zu melden (§ 8a AsylbLG).

5.2.2 Haftstrafe

Für den Fall eines beharrlich wiederholten Verstoßes gegen § 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III (Ausübung einer Beschäftigung ohne entsprechende Arbeitsgenehmigung) kann gegen Beschäftigte auch eine Haftstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe verhängt werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 2b SchwarzArbG). In der Folge der Verurteilung kann dies das Verhältnis von Ausweisungs- und Bleibeinteresse verändern und ein Ausweisungsinteresse begründen (s. u.).

Haftstrafen drohen auch im Fall, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige Sozialleistungsbetrug³⁷ begehen, etwa indem sie parallel zu einer illegalen Beschäftigung Arbeitslosengeld beziehen. Ein Strafverfahren wegen Betrugs (§ 263 StGB) kann zu einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe (§ 263 Abs. 1 StGB) und in besonders schweren Fällen – beispielsweise wenn gewerbmäßig oder als Mitglied einer Bande gehandelt wird – zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren (§ 263 Abs. 3 StGB) führen.

5.2.3 Aufenthaltsverkürzung, Widerruf der Aufenthaltserlaubnis, Ausweisung, Wiedereinreiseverbot

Neben einem Bußgeld kann eine illegale Beschäftigung auch für Drittstaatsangehörige mit gültigem Aufenthaltstitel aufenthaltsrechtliche Folgen haben. Hier kommt es zum Einen auf den jeweiligen Aufenthaltstitel und die jeweilige Beschäftigungserlaubnis an, zum anderen auf die Schwere des Verstoßes.

Nicht-Verlängerung oder Verkürzung der Aufenthaltserlaubnis

In weniger schweren Fällen kann es dazu kommen, dass die Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert. Bei bedeutenderen Verstößen kann die Ausländerbehörde auch nachträglich die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis verkürzen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 AufenthG), wobei es sich in beiden Fällen um Ermessensentscheidungen handelt, bei denen eine Interessenabwägung wie im Falle der Ausweisung zu erfolgen hat.

Wenn durch die Erwerbstätigkeit gegen Vorgaben der BA zur Erwerbstätigkeit verstoßen wird – etwa indem in einem anderen als dem von der BA erlaubten Sektor gearbeitet wird –, kann dies dazu führen, dass die BA ihre Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit im Rahmen des genehmigten Aufenthaltstitels widerruft. Sofern die Erlaubnis der BA Voraussetzung für die Erteilung des aktuellen

³⁷ Zum Beispiel nach § 8 Abs. 1 Nr. 1a und b SchwarzArbG i. V. m. § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB I.

Aufenthaltstitels war, kann der Widerruf durch die BA zur Folge haben, dass die Voraussetzungen für den erteilten Aufenthaltstitel nicht mehr vorliegen und die Ausländerbehörde den Aufenthaltstitel widerruft. Sofern die Voraussetzungen zur Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nicht gegeben sind, wird die betreffende Person ausreisepflichtig.

Widerruf der Aufenthaltserlaubnis

Unter bestimmten Umständen kann eine Aufenthaltserlaubnis widerrufen werden, wodurch die betreffende Person ausreisepflichtig wird. Dies ist beispielsweise bei Drittstaatsangehörigen der Fall, die über eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums (§ 16 Abs. 1 AufenthG) verfügen und ohne die erforderliche Erlaubnis der BA eine Erwerbstätigkeit ausüben.³⁸ In dem Fall kann die Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde widerrufen werden (§ 52 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG).

Ausweisung und Abschiebung

Unter Umständen zieht die illegale Beschäftigung auch ein Ausweisungsinteresse nach sich (§ 54 AufenthG). Dieses muss jeweils in der Interessenabwägung das individuelle Bleibeinteresse des Ausländers (und seiner Angehörigen) überwiegen (§§ 53 Abs. 1 i. V. m. 55 AufenthG). Durch die Ausweisung erlischt der Aufenthaltstitel kraft Gesetzes (§ 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG) und der Drittstaatsangehörige ist unverzüglich bzw. bis zum Ablauf einer gesetzten Frist zur Ausreise verpflichtet (§ 50 Abs. 1 und 2 AufenthG). Sie wird von der Ausländerbehörde im Zusammenhang einer Abschiebungsandrohung mitgeteilt (§ 59 AufenthG). Erfolgt die Ausreise während der Frist nicht, tritt die Vollziehbarkeit der Abschiebung in Kraft, die unter bestimmten Bedingungen durch richterliche Anordnung auch durch Abschiebungshaft gesichert werden kann (§ 62 AufenthG). Die freiwillige Ausreise hat jedoch Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung und bevor die Abschiebungshaft zur Anwendung kommt, muss geklärt werden, ob nicht auch mildere Mittel als die Abschiebungshaft in Frage kommen, wie zum Beispiel eine räumliche Beschränkung des Aufenthalts, eine Wohnsitzauflage oder die Zuweisung in eine Ausreiseeinrichtung (§ 61 AufenthG).

³⁸ „Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung, die insgesamt 120 Tage oder 240 halbe Tage im Jahr nicht überschreiten darf, sowie zur Ausübung studentischer Nebentätigkeiten. Dies gilt nicht während des Aufenthalts zu studienvorbereitenden Maßnahmen im ersten Jahr des Aufenthalts, ausgenommen in der Ferienzeit, und bei einem Aufenthalt nach Absatz 1a“ (§ 16 Abs. 3 AufenthG). Will die Person über diesen Zeitraum hinaus arbeiten, ist eine Erlaubnis der BA zur Ausübung der Erwerbstätigkeit notwendig.

Auch im Zusammenhang des AEntG kann es zu einer Ausreisepflicht der Beschäftigten kommen, die sich trotz Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis indirekt aus der Sanktionierung des Arbeitgebers für die Beschäftigten ergibt: „Die Gefahr der Ausweisung besteht jedoch auch für illegal beschäftigte Migranten mit einem Aufenthaltstitel, der eine Beschäftigung erlaubt. Wird beispielsweise ein Verstoß gegen die im Arbeitnehmerentsendegesetz festgelegte Mindestentlohnung im Bausektor festgestellt, dann löst der Hauptauftraggeber in der Regel seinen Vertrag mit dem betreffenden Nachunternehmer, dessen ausländische Arbeitskräfte wiederum ihren Aufenthaltstitel und damit ihre Arbeitserlaubnis verlieren und Deutschland verlassen müssen“ (Junkert/Kreienbrink 2008: 33; eigene Übersetzung).

Wiedereinreiseverbot

Die Regelungen zur Wiedereinreisesperre gelten gleichermaßen für ausgewiesene, zurückgewiesene und abgeschobene Drittstaatsangehörige, auch wenn sie zuvor über eine Aufenthaltserlaubnis verfügt haben. Auch hier handelt es sich um eine Ermessensentscheidung mit individueller Abwägung des öffentlichen gegen das persönliche Interesse, das bei einem bisher legalen Aufenthalt unter Umständen schwerer wiegen kann als bei unerlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen (vgl. Kapitel 5.1.3).

5.2.4 Legalisierung der illegalen Beschäftigung

Bei der Frage nach Legalisierungsmöglichkeiten illegaler Beschäftigungsverhältnisse von ansonsten erlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen, kommt es maßgeblich auf den Umfang des Verstoßes an. In der Regel wird eine Legalisierung nicht in Betracht kommen, insbesondere dann nicht, wenn die illegale Beschäftigung einen anderen Aufenthaltswert als den Zweck begründet, für den die bestehende Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde oder für den Fall, dass der Aufenthaltstitel keine Beschäftigung erlaubt hat. Eine Legalisierung kann hingegen möglich werden, wenn es sich um einen geringfügigen Verstoß gegen die Bestimmungen zur Erwerbstätigkeit handelt und der geltende Aufenthaltstitel das Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich zulässt.

5.2.5 Behördliche Zusammenarbeit bei der Sanktionierung

Für die behördliche Zusammenarbeit bei Feststellung einer illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen gilt, dass bei einem begründeten Verdacht auf Verstöße gegen straf- bzw. bußgeldbewehrte Bestimmungen des Ausländerrechts, die nach §§ 71f. AufenthG zuständigen Behörden dies den Strafverfolgungs- und Bußgeldbehörden entsprechend anzeigen müssen. „Die

Ausländerbehörde unterrichtet die zuständige Staatsanwaltschaft über eine beabsichtigte Ausweisung und Abschiebung, wenn gegen den Ausländer ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage erhoben ist (§ 72 Absatz 4 [AufenthG; ...])“ (95.3.1 AVwV AufenthG). Wie in Kapitel 5.1.4 zu den Folgen für Opfer von Menschenhandel beispielhaft ausgeführt, ist die gegenseitige Information auch aus dem Grund von Interesse, da „das staatliche Interesse an der Strafverfolgung [...] dem öffentlichen Interesse an aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegen den Ausländer entgegenstehen“ kann (95.3.1 AVwV AufenthG).

5.3 Folgen für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltserlaubnis eines anderen EU-Mitgliedstaates

Sind Drittstaatsangehörige im Besitz eines befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitels eines anderen EU-Mitgliedstaates und gehen während ihres erlaubten temporären Aufenthalts in Deutschland einer illegalen Beschäftigung nach, handelt es sich ebenfalls um eine Ordnungswidrigkeit, die wie im vorherigen Kapitel beschrieben, mit einem Bußgeld und im Falle einer beharrlichen Wiederholung auch mit Haftstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe geahndet werden kann. Zudem können die betreffenden Personen auf Grund des Verstoßes in den jeweiligen EU-Mitgliedstaat ausgewiesen werden. Die Ausweisung geht in der Regel wiederum mit einer befristeten Wiedereinreiseperrre einher (s. o.).

Wer nur über ein Schengen-Visum nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verfügt und ohne entsprechende Arbeitsgenehmigung einer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit in Deutschland nachgeht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft (§ 95 Abs. 1a AufenthG). Der Verstoß kann in der Folge zur Ausweisung führen.

5.4 Folgen für Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit oder Ausbeutung der Arbeitskraft

Das Aufenthaltsgesetz sieht unter bestimmten Bedingungen für Drittstaatsangehörige, die Opfer von Menschenhandel (§ 232 StGB), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) oder Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB) geworden sind, die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor:

„Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den

§§ 232 bis 233a³⁹ des Strafgesetzbuches wurde, soll, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. seine Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,
2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und
3. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen.

Nach Beendigung des Strafverfahrens soll die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern“ (§ 25 Abs. 4a AufenthG).

5.5 Nachträgliche Vergütung einer illegal verrichteten Erwerbsarbeit und Klagerecht

Arbeitgeber sind verpflichtet, Drittstaatsangehörigen, die sie illegal beschäftigt haben, die vereinbarte Vergütung zu zahlen (§ 98a Abs. 1 AufenthG). Dabei haben sowohl unerlaubt aufhältige als auch legal aufhältige Drittstaatsangehörige Anrecht auf eine nachträgliche Vergütung (§ 611 BGB), denn mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entsteht unabhängig vom Aufenthaltsstatus das Recht, die vereinbarte oder übliche angemessene Vergütung für die geleistete Arbeit einzuklagen (§ 98a Abs. 6 AufenthG).

„Der Abschluss eines Arbeitsvertrages ist auch dann wirksam, wenn er lediglich mündlich geschlossen wurde, da die Schriftform des Arbeitsvertrages in erster Linie nur eine Beweisfunktion hat. Sofern die Höhe der Vergütung nicht vereinbart wurde oder die Vergütungsvereinbarung nicht nachgewiesen werden kann, gilt grundsätzlich der in der Branche übliche Lohn (§ 612 Bürgerliches Gesetzbuch)“ (Köbler/Mohr/Habbe 2013: 77).⁴⁰

³⁹ Menschenhandel (§ 232 StGB), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB), Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB).

⁴⁰ „Wenn der Arbeits- oder Tarifvertrag nichts anderes vorsieht, gilt für Lohnansprüche die regelmäßige Verjährungsfrist von drei Jahren (§ 195 Bürgerliches Gesetzbuch)“ (Köbler/Mohr/Habbe 2013: 78).

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Klage erheben, wenn sie ihren Mindestlohn nach dem AEntG, MiLoG oder AÜG nicht erhalten:

„Gewährt ein Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern nicht die nach [...] dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) zu gewährenden gesetzlichen oder tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen oder die Arbeitsbedingungen aufgrund einer Verordnung für die Pflegebranche, kann der Arbeitnehmer seine Ansprüche auch gegen seinen Arbeitgeber nach [...] dem AEntG oder dem AÜG durchsetzen. Dazu kann er Klage vor dem Arbeitsgericht erheben. [...] Die Klagemöglichkeit besteht nicht nur für deutsche Arbeitnehmer. Auch Arbeitnehmer, die nach Deutschland entsandt wurden, können (auch) vor deutschen Arbeitsgerichten Klage auf Gewährung der tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen nach dem AEntG [...] gegen ihren Arbeitgeber, der seinen Sitz im Ausland hat, aber auch gegen den Hauptunternehmer, erheben. Die Klage ist nur bezogen auf den Zeitraum ihrer Beschäftigung in Deutschland zulässig“ (Generalzolldirektion 2017i).

Für den Fall, dass ein Branchenmindestlohn-Tarifvertrag nach dem AEntG eine Ausschlussfrist enthält, die mindestens sechs Monate beträgt, ist zu beachten, dass „der Arbeitnehmer den Arbeitgeber innerhalb dieser Frist schriftlich zur Zahlung auffordern [muss], sonst muss der Arbeitgeber nicht mehr bezahlen“ (Weiser 2007: 20). Der gesetzliche Mindestlohn hingegen unterliegt keinerlei Ausschlussfristen (§ 3 MiLoG).

Opfer von Menschenhandel (§§ 232 und 233 StGB) können neben der Lohnnachzahlung unter Umständen auch Schadensersatz oder ähnliche Ansprüche einklagen (Hofmann 2016: § 98a AufenthG Rn. 6).

5.5.1 Auswirkungen ungleicher Rahmenbedingungen der einzelnen Statusgruppen auf ihr Recht, gegen den Arbeitgeber Klage einzureichen

Trotz des grundsätzlichen Rechts auf Klage gegen den Arbeitgeber unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltstitels, sind die sonstigen Rahmenbedingungen für die einzelnen Statusgruppen unterschiedlich, was wiederum auf die Bereitschaft zur Inanspruchnahme des Rechts auf Klage gegen den Arbeitgeber Einfluss haben kann:

„Dennoch ist es für illegalisierte Arbeitnehmer/-innen sehr viel schwerer, ihr Recht durchzusetzen, weil

1. die Abhängigkeit von den Arbeitgeber/-innen durch den fehlenden Aufenthaltsstatus objektiv höher ist,

2. das Aufenthaltsrecht und die aktuelle Politik den illegalen Aufenthalt mit Ausweisung und Abschiebung verfolgen,
3. das subjektive Empfinden der Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere das eines insgesamt rechtlosen Zustandes ist, der sich auf alle Lebensbereiche erstreckt.

Wenn Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere ihre Arbeitsrechte einklagen wollen, ist es im Rahmen des Arbeitsgerichtsverfahrens möglich, dass der Richter, wenn er erfährt, dass der Arbeitnehmer kein Aufenthaltsrecht/keine Duldung hat, diese Information an die Ausländerbehörde weiterleitet. Damit wäre dann auch der Zugriff durch die Polizei und die sofortige Abschiebung möglich. Hinzuweisen ist an dieser Stelle jedoch darauf, dass dies nur eine Möglichkeit ist, aber keine Verpflichtung. § 87 [AufenthG] begründet nach gängiger Rechtsauffassung keine Meldepflicht im laufenden Verfahren“ (Diakonie Hamburg 2009: 174).⁴¹

5.5.2 Höhe der Nachzahlung bei Fehlen eines Arbeitsvertrages

Klagen Drittstaatsangehörige gegen ihren Arbeitgeber richtet sich die Bemessung der Höhe der Nachzahlung nach den folgenden Kriterien:

„Wenn die Höhe der Vergütung nicht im Vertrag ausdrücklich vereinbart wurde, richtet sie sich nach der in der Branche üblichen Vergütung. Das können die Tariflöhne sein. Die Verpflichtung zur Zahlung des vereinbarten Lohnes ist unabhängig von einer gültigen Arbeitserlaubnis und unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Beteiligten. Der fehlende Aufenthaltsstatus wird allerdings häufig von Arbeitgebern ausgenutzt, um Stundenlöhne weit unter dem Tariflohn zu vereinbaren und auszuzahlen. In Einzelfällen kann dann gegen Arbeitgeber wegen eines ‚sittenwidrigen Lohnwuchers‘ vorgegangen werden. Dieser kann nach einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts dann vorliegen, wenn weniger als 70 % der üblichen Vergütung ein ‚auffälliges Missverhältnis‘ begründen. Für den Vertragsabschluss ist eine mündliche Vereinbarung ausreichend.

Bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne Aufenthaltspapiere wird ein Vertrag in der Regel in beiderseitigem Einverständnis nicht schriftlich formuliert. In diesem Fall gilt folglich der mündliche Vertrag. Will der Arbeitnehmer den ihm zustehenden Lohn nachträglich einklagen, muss er seinerseits in der Lage sein, durch Unterlagen oder Zeugenaussagen nachzuweisen, wie viele Stunden er für den Arbeitgeber tätig war. Während für ein Dienstverhältnis die schriftliche Form

41 vgl. auch Mitrović 2015 und Junkert/Kreienbrink 2008: 33.

des Vertrages nicht notwendig ist, muss eine Kündigung des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber nach § 623 BGB schriftlich erfolgen, um rechtswirksam zu sein. Ansonsten besteht das Arbeitsverhältnis formal weiter, wenn der Arbeitnehmer über die mündliche Kündigung hinaus seine Arbeitskraft weiter anbietet“ (Mitrović 2015).

Laut Mitrović gestaltet sich die Durchsetzung einer Nachzahlungspflicht bei irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen in der Praxis allerdings auf Grund der „objektiv höher[en]“ Abhängigkeit vom Arbeitgeber schwieriger, da sie weitreichendere aufenthaltsbeendende Konsequenzen zu erwarten haben, als es bei erlaubt aufhältigen Drittstaatsangehörigen der Fall ist, die bei einer illegalen Beschäftigung identifiziert werden (Mitrović 2015).

5.5.3 Verantwortung von Hauptauftraggebern und zwischengeschalteten Unternehmen für ausstehende Vergütungen und Steuern

Beauftragt ein Unternehmen ein anderes Unternehmen, haftet der Hauptauftraggeber im Falle einer illegalen Beschäftigung beim zwischengeschalteten Unternehmen mit (§ 98a Abs. 3 AufenthG), „es sei denn, dem Generalunternehmer oder dem zwischengeschalteten Unternehmer war nicht bekannt, dass der Arbeitgeber Ausländer ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4 Absatz 3 [AufenthG] erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt hat“ (§ 98a Abs. 4 AufenthG).

„Die Haftung nach den Absätzen 3 und 4 entfällt, wenn der Unternehmer nachweist, dass er auf Grund sorgfältiger Prüfung davon ausgehen konnte, dass der Arbeitgeber keine Ausländer ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4 Absatz 3 erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt hat“ (§ 98a Abs. 5 AufenthG).

Auch § 14 AEntG und § 13 MiLoG sehen ähnliche, allerdings verschuldensunabhängige Haftungsbestimmungen für den Hauptauftraggeber in Bezug auf die Zahlung des Mindestentgelts vor:

„Ein Unternehmer, der einen anderen Unternehmer mit der Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, haftet für die Verpflichtungen dieses Unternehmers, eines Nachunternehmers oder eines von dem Unternehmer oder einem Nachunternehmer beauftragten Verleihers zur Zahlung des Mindestentgelts an einen Arbeitnehmer oder zur Zahlung von Beiträgen an eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien [...]“ (§ 14 AEntG).

5.5.4 Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung sonstiger Vergütungen

Unter Vergütung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt wird nach Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie (RL 2009/52/EG) Folgendes verstanden: „Löhne und Gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die der Arbeitgeber aufgrund der Beschäftigung einem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt und die denen entsprechen, die vergleichbare Arbeitnehmer in einem rechtmäßigen Beschäftigungsverhältnis erhalten hätten“ (Art. 2 Buchstabe j RL 2009/52/EG).

„Somit setzt sich die Vergütung, auf die ein (rückwirkender) Anspruch besteht, mindestens zusammen aus:

- der Grundvergütung in Gestalt eines festen Lohns oder Gehalts (zB Stundenlohn, Monatsgehalt) oder eines leistungsabhängigen Lohns (zB Akkord-, Prämienlohn);
- Zulagen und Zuschlägen (zB für Überstunden, erschwerte Arbeitsbedingungen) und Zuschüssen (etwa für Essens- oder Fahrtkosten) oder in Sachform erbrachte Leistungen (Betriebswohnung, Kantinenessen);
- Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nach dem EFZG;
- Entgeltzahlung an gesetzlichen Feiertagen (siehe § 2 EFZG);
- dem bezahlten Erholungsurlaub nach dem Bundesurlaubsgesetz;
- Lohnfortzahlungen bei Betriebsstörungen.

Darüber hinaus hat der Arbeitgeber nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c SanktionsRL gegebenenfalls die Kosten der Überweisung ausstehender Beträge in das Land, in das der Ausländer abgeschoben wurde, zu tragen. Außerdem kann in bestimmten Fällen der Arbeitgeber verpflichtet sein, die Kosten der Rückreise des Arbeitnehmers in das Herkunftsland zu übernehmen“ (Keßler 2016: § 98a Rn 7).

5.6 Gerichtskosten und Interessenvertretung durch Dritte

Lohnansprüche können auch von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen gerichtlich (s.o.) oder im Wege eines Mahnverfahrens eingefordert werden. In der ersten Instanz müssen die Kosten selbst getragen werden. Es besteht die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen. Mitunter können Betroffene auf ehrenamtliche Rechtsberatung oder Rechtsberatung von Nichtregierungsorganisationen zurückgreifen, die jedoch nicht flächendeckend zur Verfügung steht (Gespräch MigrAr).

Drittstaatsangehörige können sich im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Möglichkeiten durch einen Beistand helfen oder durch Dritte vertreten lassen. Zulässig ist eine Vertretung durch volljährige Familienangehörige oder Vertreter von Arbeitnehmervereinigungen und Gewerkschaften. Eine Interessenvertretung und Rechtsberatung bieten beispielsweise gewerkschaftliche Anlauf- und Beratungsstellen für irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige in mehreren Städten in Deutschland an (vgl. Kapitel 2.2). Hier können die unerlaubt aufhältigen und illegal beschäftigten Personen sich über ihre Rechte und die notwendige Dokumentation ihrer Arbeit für ein mögliches späteres Gerichtsverfahren beraten lassen.

Als Alternative zu den oft langwierigen Gerichtsverfahren bemühen sich die (gewerkschaftlichen) Interessenvertretungen in der Praxis oft auch um eine außergerichtliche Einigung mit den Arbeitgebern, bevor sie den Rechtsweg einschlagen. Wie Berichte von gewerkschaftlichen Beratungsstellen und Studien nahelegen, wirkt die Vertretung der Beschäftigten durch die Beratungsstellen oftmals positiv auf eine außergerichtliche Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein. Begründend heißt es etwa, dass sich die Beschäftigten ihres Rechtsanspruchs gewiss sein können und Arbeitgeber aus Sorge vor negativer öffentlicher Wahrnehmung und dem Wissen um die gewerkschaftliche Unterstützung ihrer (ehemaligen) illegal Beschäftigten auf die außergerichtliche Einigung einlassen (Gespräch MigrAr; vgl. auch ver.di 2015: 6, Junkert/Kreienbrink 2008: 34).

6 Fazit

Illegale Beschäftigung im Allgemeinen ist in Deutschland immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Die rechtliche und praktische Ausgestaltung ihrer Eindämmung besitzt dabei für die Bundesregierung einen hohen Stellenwert, was u. a. durch verschiedene Gesetzesreformen zum Thema in der 18. Legislaturperiode deutlich wurde. Wesentliche rechtliche Grundlage bei der Eindämmung illegaler Beschäftigung ist das SchwarzArbG, welches die Kompetenzen der FKS als zentral zuständigem Akteur und weiterer involvierter Stellen regelt, Art und Umfang der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden vorgibt und die Strafen und Bußgelder bei Verstößen festsetzt. Relevant sind ebenfalls Regelungen des AÜG, des AEntG und des MiLoG zu (Mindest-)Arbeitsbedingungen. Illegale Beschäftigung kann dabei von verschiedenen prüfenden Stellen aufgedeckt werden (so z. B. dem Prüfdienst der Rentenversicherungsträger oder der Steuerfahndung). Die zentrale Zuständigkeit für die Eindämmung von illegaler Beschäftigung liegt allerdings bei der FKS. In ihren Prüfungen, die zum Teil mit anderen Behörden (z. B. lokalen ABHn) durchgeführt werden, ist sie berechtigt, Arbeitsstellen zu betreten, Geschäftsunterlagen zu überprüfen und die dort Beschäftigten umfangreich zu befragen. Sie besitzt darüber hinaus die Ahndungskompetenz in Ordnungswidrigkeitsverfahren.

Der Umfang der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland lässt sich anhand der bestehenden statistischen Erfassungs- und Auswertemethoden ungenügend bestimmen. Desweiteren fehlen bisher belastbare wissenschaftliche Untersuchungen oder Schätzungen zum Umfang der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, sodass eine Aussage über ihren quantitativen Anteil an der in Deutschland verübten illegalen Beschäftigung insgesamt nicht getroffen werden kann. Fälle illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen werden im Rahmen der allgemeinen Prüfungen zu illegaler Beschäftigung aufgedeckt. Dieses Verfahren reicht nach Ansicht von Expertinnen und Experten sowie involvierten Akteuren vollkommen aus.

Grundsätzlich gilt, dass Drittstaatsangehörige eine Erwerbstätigkeit nur ausüben dürfen, wenn der Aufenthaltstitel sie dazu berechtigt. Die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit kann zeitlich begrenzt oder auf bestimmte Branchen beschränkt sein. Arbeitgeber dürfen Drittstaatsangehörige nur beschäftigen oder mit entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragen, wenn diese einen solchen Aufenthaltstitel besitzen oder ihnen auf

Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit gestattet ist (§ 4 Abs. 3 AufenthG). Arbeitgeber sind verpflichtet, bei Einstellung von Drittstaatsangehörigen zu überprüfen, ob diese Voraussetzungen vorliegen (§ 4 Abs. 3 Satz 4 und 5 AufenthG).

Illegale Beschäftigung kann daher also von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen begangen werden oder aber vorliegen, wenn regulär aufhältige Drittstaatsangehörige die ihnen gesetzten Vorgaben missachten. Darüber hinaus kann (analog zu deutschen oder EU-Bürgerinnen und -Bürgern) eine Beschäftigung von regulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen illegal sein, wenn die Beschäftigung nicht gemeldet wird, um Steuern oder Sozialabgaben zu umgehen.

Sowohl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ohne einen entsprechenden Aufenthaltstitel oder ohne Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt sind, als auch ihre Arbeitgeber können ordnungswidrigkeiten- und strafrechtlich belangt werden. Für Arbeitgeber, die illegal Drittstaatsangehörige beschäftigen, können Bußgelder bis zu 500.000 Euro verhängt werden. Darüber hinaus drohen Haftstrafen oder Ausschlüsse von öffentlichen Aufträgen und Subventionen. Desweiteren fordern die Sozialversicherungsträger nicht gezahlte Beiträge zur Sozialversicherung nach. Die Folgen für drittstaatsangehörige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reichen von Geldbußen über Freiheitsstrafen bis hin zur Aufenthaltsverkürzung, Ausweisung und Abschiebung. Illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige – ob erlaubt oder unerlaubt aufhältig – haben jedoch grundsätzlich das Recht, nicht erhaltene Vergütung für ihre verrichtete Arbeit beim Arbeitsgericht einzuklagen. Eine Interessenvertretung und Rechtsberatung bieten gewerkschaftliche Anlauf- und Beratungsstellen in mehreren Städten in Deutschland an. Häufig wird eine außergerichtliche Einigung mit dem Arbeitgeber angestrebt, um langwierige Gerichtsverfahren zu vermeiden.

Zwangsprostitution, Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft oder Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung sind Verstöße, die zwar Ähnlichkeiten zu illegaler Beschäftigung aufweisen können, aber sowohl von anderen Stellen, als auch auf anderen gesetzlichen Grundlagen verfolgt werden. Im Rahmen von Prüfungen zu illegaler Beschäftigung können auch Fälle von Arbeitsausbeutung aufgedeckt werden.

Literaturverzeichnis

- Anderson, Philip** (2011): Die Wahrung der Menschenrechte von MigrantInnen in der Illegalität auf kommunaler Ebene. Das Beispiel München, in: Mylius, Maren/Bornschlegl, Wiebke/Frewer, Andreas (Hg.): Medizin für Menschen ohne Papiere. Menschenrechte und Ethik in der Praxis des Gesundheitssystems, Göttingen: V&R Unipress, 173-196.
- Angenendt, Steffen** (2007): Irreguläre Migration: Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends. Risiken und Optionen, Berlin: SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Arbeitnehmerkammer Bremen** (2016): Minijobs im Haushalt. Informationen über geringfügige Beschäftigungsverhältnisse im Privathaushalt. Online:
<http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Publikationen/Rechtstipps/MinijobsHaushaltweb.pdf> (14.02.2017).
- BDA - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (2016): Schwarzarbeit. Online: http://arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Schwarzarbeit (28.12.2016).
- BGBI - Bundesgesetzblatt** (2011a): Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 39. Online: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&start=%2F%2F*%40node_id%3D%27178169%27\]&skin=&tf=xaver.component.Text_0&hlf=xaver.component.Hitlist_0#bgbl111s1506.pdf](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&start=%2F%2F*%40node_id%3D%27178169%27]&skin=&tf=xaver.component.Text_0&hlf=xaver.component.Hitlist_0#bgbl111s1506.pdf) (03.02.2017).
- BGBI - Bundesgesetzblatt** (2011b): Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 59. Online: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl111s2272.pdf%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl111s2258.pdf%27%5D__1487088988136 (14.02.2017).
- BGBI - Bundesgesetzblatt** (2014): Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 39. Online: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&start=%2F%2F*%40node_id%3D%27175930%27\]&skin=&tf=xaver.component.Text_0&hlf=xaver.component.Hitlist_0#bgbl114s1348.pdf](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&start=%2F%2F*%40node_id%3D%27175930%27]&skin=&tf=xaver.component.Text_0&hlf=xaver.component.Hitlist_0#bgbl114s1348.pdf) (03.02.2017).
- BGBI - Bundesgesetzblatt** (2017a): Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 11. Online: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//**%5B@attr_id=%27bgbl116s0130.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s0399.pdf%27%5D__1490012987691 (20.03.2017).
- BGBI - Bundesgesetzblatt** (2017b): Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 8. Online: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//**%5B@attr_id=%27bgbl116s0130.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s0258.pdf%27%5D__1490013133475 (20.03.2017).
- BKA - Bundeskriminalamt** (2015): Polizeiliche Kriminalstatistik. Tabelle 61: Nichtdeutschen Tatverdächtigen nach dem Anlass des Aufenthaltes. Online: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2014/Standardtabellen/Tatverdaechtige/tb61_TatverdaechtigeNichtdeutschAnlassAufenthalt_csv.html (03.01.2017).
- BKA - Bundeskriminalamt** (2016a): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2015. Online: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2015/pks2015_node.html (20.01.2017).
- BKA - Bundeskriminalamt** (2016c): Menschenhandel. Bundeslagebild 2015. Online: <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2015.html;jsessionid=D8F3C87EE0CA50402DC3F880A11870A7.live2301?nn=27956> (05.02.2017).

- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2016): Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Pressemitteilung, 15.03.2016. Online: <http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/workshop-bekaempfung-menschenhandel.html> (20.01.2017).
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2016): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung aktiv bekämpfen. Online: www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/International/menschenhandel-arbeitsausbeutung-bekaempfen.html (07.12.2016).
- BMF - Bundesministerium der Finanzen** (2008): Ergebnisse und Initiativen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung 2007 einschließlich eines Ausblicks auf das weitere Vorgehen. Online: <http://www.olafscholz.hamburg/media/public/db/media/1/2010/12/191/bmffks2007anlage.pdf> (10.01.2017).
- BMF - Bundesministerium der Finanzen** (2014): Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Gerüstbauer-Handwerk. Online: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2014-12-17-Schwarzarbeit-urkunde.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (07.12.2016).
- BMF - Bundesministerium der Finanzen** (2016a): Gemeinsam gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung - Merkblatt zu den Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung in der Bauwirtschaft. Online: http://www.bauindustrie.de/media/documents/Merkblatt_Finanzkontrolle_Schwarzarbeit.pdf (20.01.2017).
- BMF - Bundesministerium der Finanzen** (2016b): Monatsbericht. Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten im Jahr 2015. Online: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-Verfolgung-Steuerstraftaten-und-Steuerordnungswidrigkeiten-2015.html> (16.01.2017).
- BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2017): Das offizielle Onlineportal „Make it in Germany“. Online: <http://www.make-it-in-germany.com/de/fuer-fachkraefte/ueber-das-portal/make-it-in-germany> (13.02.2017).
- Bommes, Michael/Wilmes, Maren** (2007): Menschen ohne Papiere in Köln: eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten, Osnabrück: IMIS.
- Breyer, Insa** (2011): Keine Papiere – Keine Rechte? Die Situation irregulärer Migranten in Deutschland und Frankreich, Frankfurt (a. M.): Campus.
- Bund, Kerstin** (2016): 300.000, in: Die Zeit, 16.09.2016. Online: <http://www.zeit.de/2016/39/fluechtlinge-schwarzarbeit-falschdarstellung-medien> (29.12.2016).
- Bundesagentur für Arbeit** (2013): Migration-Check. Online: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Unternehmen/Arbeitskraeftebedarf/Internationales/MigrationCheck/index.htm> (06.02.2017).
- Bundesagentur für Arbeit** (2014): Work Placement Admission. Subject related work placements in Germany for students from abroad. Online: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk4/~edisp/l6019022dstbai436952.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI436955 (30.01.2017).
- Bundesagentur für Arbeit** (2015a): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Fragen, Antworten sowie Tipps für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Merkblatt 7. Online: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdqx/~edisp/l6019022dstbai377667.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI377670 (04.01.2017).
- Bundesagentur für Arbeit** (2015b): Migration-Check. Online: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitsinDeutschland/Arbeitsmarktzulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI522391> (06.02.2017).

- Bundesagentur für Arbeit** (2016a): Beschäftigung in Deutschland - Die ZAV berät Sie! Online: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitsinDeutschland/index.htm> (06.02.2017).
- Bundesagentur für Arbeit** (2016b): Arbeit und Ausbildung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Online: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitsinDeutschland/Asylbewerber/index.htm> (06.02.2017).
- Bundesagentur für Arbeit** (o. J.): Informationen zur Arbeitsmarktzulassung. Online: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitsinDeutschland/Arbeitsmarktzulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI521651> (06.02.2017).
- Bundesministerium des Inneren/Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Deutscher Akademischer Austauschdienst** (2012): Arbeitsmöglichkeiten von ausländischen Studierenden – was erlaubt ist und was zu beachten ist. Online: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-11-08-merkblatt-arbeitsm%C3%B6glichkeiten.pdf;jsessionid=CCA44ED04FCC825201B6BFC8B896BF18.s3t2?__blob=publicationFile&v=1 (06.02.2017).
- Bundesrat** (2017): Beschluss des Bundesrates. Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/17 (Beschluss), Berlin: Bundesrat.
- Bundesrechnungshof** (2008): Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Online: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen/2008-sonderbericht-organisation-und-arbeitsweise-der-finanzkontrolle-schwarzarbeit-fks> (14.02.2017).
- Bundesversicherungsamt** (2014): Bekanntmachung einer Freihändigen Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb zu dem Auftrag „Erstellung eines Pflichtenheftes für die Neuerstellung des Vorgangsbearbeitungssystems (Fabasoft) der Mutterschaftsgeldstelle des Bundesversicherungsamtes“. Online: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewieifeKts7RAhXMOxoKHfUpA44QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bundesversicherungsamt.de%2Ffileadmin%2Fredaktion%2Fallgemeine_dokumente%2Fpdf%2F20150320_Bekanntmachung.pdf&usg=AFQjCNHepPr02Nj1py5jFnwAj99ngR4Hpg&cad=rja (19.01.2017).
- Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung** (2013): Infomaterial. Online: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/worum-geht-es/das-buendnis/infomaterial?page=2> (06.02.2017).
- Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung** (2014): Unterrichtsmodul für Sprach- und Integrationskurse: Arbeitsausbeutung erkennen und reagieren - der erste Schritt. Online: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/fachportal/unterrichtsmodul-fuer-sprach-und-integrationskurse-arbeitsausbeutung-erkennen-und> (06.02.2017).
- Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung** (2015): Konstituierende Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Bundesarbeitsministerium, Pressemitteilung, 02.03.2015. Online: <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/aktuelles/konstituierende-sitzung-der-bund-laender-arbeitsgruppe-gegen-menschenhandel-zur> (20.01.2017).
- CDU/CSU/SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.
- CSU Mittelstandsunion** (2015): Jährliche Evaluierung des § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz. Beschluss der MU-Landesversammlung, Bayerischer Mittelstandstag, 19.09.2015. Online: http://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/partei/parteiarbeit/mu/150919_BESCHLUSS_2015_Deggendorf_Schwarzarbeitsbekaempfungsgesetz.pdf (03.01.2017).

- Cyrus, Norbert/Kip, Markus** (2015): Arbeitsrechte mobilisieren ohne Aufenthaltsstatus. Von faktischer Rechtlosigkeit zur Veränderung geltenden Rechts? In: Industrielle Beziehungen, 22(1), 33-50.
- Deutsche Rentenversicherung** (2017): Sofortmeldung. Online: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/3_Infos_fuer_Experten/02_arbeitgeber_steuerberater/04_meldeverfahren_deuev/03_sofortmeldung/01_allgemeine_infos/allgemeine_infos_zur_sofortmeldung.html (20.01.2017).
- Deutsche Rentenversicherung** (o.J.): Betriebsprüfdienst. Gesetzliche Aufgabe der Deutschen Rentenversicherung. Online: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/3_Infos_fuer_Experten/02_ArbeitgeberUndSteuerberater/01_betriebspruefdienst/betriebspruefdienst_index_node.html (17.01.2017).
- Deutscher Bundestag** (1995): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG), 13. Wahlperiode, Drucksache 13/2414, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2013): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zwölfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/14800, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014a): Zwölfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/673, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014b): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), 18. Wahlperiode, Drucksache 18/1558, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014c): Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke. Berufliche Qualifikation der Beschäftigten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/1516, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016a): Sachstand Schattenwirtschaft, WD 4 - 3000 – 036/16, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes, Berlin: Deutscher Bundestag. Online: <http://www.bundestag.de/blob/424546/8c90397c0a689f3e0b17f3a316cce478/wd-4-036-16-pdf-data.pdf> (27.12.2016).
- Deutscher Bundestag** (2016b): Plenarprotokoll 18/209, 209. Sitzung, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016c): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Gesetzentwurf der Bundesregierung, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/9958, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016d): Plenarprotokoll 18/196, 196. Sitzung, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016e): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze. Gesetzentwurf der Bundesregierung. 18. Wahlperiode, Drucksache 18/9232, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016f): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 18/4613. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. 18. Wahlperiode, Drucksache 18/9095, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016g): Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2015), 18. Wahlperiode, Drucksache 18/10200, Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (2016h): Wortprotokoll der 94. Sitzung des Finanzausschusses vom 28. November 2016, 18. Wahlperiode, Protokoll-Nr. 18/94, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2016i): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/9958, 18. Wahlperiode, 18/10655, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutsches Studentenwerk** (2017): Working during studies. Online: http://www.internationale-studierende.de/en/prepare_your_studies/financing/jobbing/ (06.02.2017).
- Deutschlandfunk** (2016): "Arbeit ist die beste Integrationsmaßnahme", in: Deutschlandfunk, 30.08.2016. Online: http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-in-schwarzarbeit-arbeit-ist-die-beste.769.de.html?dram:article_id=364528 (30.12.2016).
- DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund** (2016): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Online: <https://www.bundestag.de/blob/481700/f8546e70c57467ed44f4e903b0a46c0b/02---dgb-data.pdf> (29.12.2016).
- DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund** (2015): Anlaufstelle Migration und Arbeit beim DGB. Online: <http://hamburg.dgb.de/themen/++co++1d7b0f40-1599-11e5-86d2-52540023ef1a> (06.02.2017).
- DGB Bildungswerk** (2016): Schwarzarbeit und Dumpinglöhne für Flüchtlinge, in: Forum Migration, Oktober 2016. Online: https://migration-online.de/beitrag_aWQ9MTAyNjE_.html (30.12.2016).
- Diakonie Hamburg** (2009): Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Hamburg: Diakonie. Online: <https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/default/.content/downloads/Fachbereiche/ME/Leben-ohne-Papiere.pdf> (14.02.2017).
- Die Bundesregierung** (2016): Regierungspressekonferenz vom 19. Februar, Mitschrift Pressekonferenz im Wortlaut, 19.02.2016. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/02/2016-02-19-regpk.html> (05.01.2017).
- Dowideit, Anette** (2016a): Mit Flüchtlingsansturm nimmt Schwarzarbeit zu, in: Die Welt, 24.01.2016. Online: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article151378108/Mit-Fluechtlingsansturm-nimmt-Schwarzarbeit-zu.html> (03.02.2017).
- Dowideit, Annette** (2016b): „Es sind ja nicht 900.000 Terroristen gekommen“, in: Die Welt, 23.12.2016. Online: <https://www.welt.de/wirtschaft/article160542909/Es-sind-ja-nicht-900-000-Terroristen-gekommen.html> (20.01.2017).
- Enste, Dominik** (2012): Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, 92 (2), 136-138.
- Erbs, Georg/Kohlhaas, Max (Hg.)** (2016): § 11 SchwarzArbG - Erwerbstätigkeit von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel in größerem Umfang oder von minderjährigen Ausländern. In: Strafrechtliche Nebengesetze, München: Verlag C.H. Beck.
- Feld, Lars P./Larsen Claus** (2012): Das Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland, Odense: University Press of Southern Denmark. Online: <http://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2015/12/Das-Ausmas-der-Schwarz-arbeit-in-Deutschland.pdf> (14.02.2017).
- Fleischer, Annett** (2007): Illegalisierung, Legalisierung und Familienbildungsprozesse: Am Beispiel Kameruner MigrantInnen in Deutschland. MPIDR Working Paper, 2007/11, Rostock: Max-Planck-Institut für demografische Forschung.
- Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V.** (2017): Zugang zur Beschäftigung mit Duldung, Stand 15. Januar 2017. Online: http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Zugang_zu_Arbeit_mit_Duldung_November_2014.pdf (02.02.2017).

- Generalzolldirektion** (2015): Ermittlungsverfahren gegen Schwarzarbeiterbande. Pressemitteilung Hauptzollamt Gießen, 25.02.2015. Online: http://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2015/z85_schwarzarbeiterbande.html (28.12.2016).
- Generalzolldirektion** (2016): Grundstein für gemeinsame Ermittlungsgruppen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Steuerfahndung im Land Brandenburg gelegt, in: Presseportal, 21.07.2016. Online: <http://www.presseportal.de/pm/120080/3384169> (16.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017a): Fachdirektionen. Online: http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/Generalzolldirektion/Fachdirektionen/fachdirektionen_node.html (27.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017b): Örtliche Behörden. Online: http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/Oertliche-Behoerden/oertliche_behoerden_node.html (27.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017c): Die Aufgaben des Zolls. Online: http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Aufgaben/aufgaben_node.html (27.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017d): Schwarzarbeit in Zahlen. Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung. Online: http://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen_fakten_schwarzarbeit.html?isPopup=true&view=render%5BStandard%5D&nn=20760 (27.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017e): Bundesweite Bündnisse. Online: www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Buendnisse/buendnisse_node.html (30.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017f): Arbeit. Online: http://www.zoll.de/DE/Privatpersonen/Arbeit/arbeit_node.html (30.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017g): Nationale Zusammenarbeit. Online: www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Zusammenarbeit/Nationale-Zusammenarbeit/nationale-zusammenarbeit_node.html (30.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017h): Privatpersonen – Arbeit – Fragen und Antworten. Online: www.zoll.de/DE/Privatpersonen/Arbeit/Fragen-Antworten/fragen-antworten_node.html (30.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017i): Klagerecht des Arbeitnehmers. Online: http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Klagerecht-Arbeitnehmers/klagerecht-arbeitnehmers_node.html (20.01.2017).
- Generalzolldirektion** (2017j): Der Zoll – Gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung. Online: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2017-01-27-zoll-gegen-schwarzarbeit-und-illegale-beschaeftigung.pdf;jsessionid=46AC64CFA5BFE695534FF77442CA4545?__blob=publicationFile&v=4 (20.03.2017).
- Gerads, Marius** (2017): Forscher jagen die Schattenwirtschaft, in: Süddeutsche Zeitung online, 26.01.2017. Online: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bruttoinlandsprodukt-forscher-jagen-die-schattenwirtschaft-1.3223910> (27.01.2017).
- Grote, Janne** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.html?nn=6144938> (17.03.2017).
- Grote, Janne/Vollmer, Michael** (2016): Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper

67 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp67-emn-wechsel-aufenthaltstiteln-aufenthaltszwecken.html?nn=6144938> (17.03.2017).

GRETA - Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2015): Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland. Erster Evaluierungszyklus. Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c3a> (08.02.2017).

Handelsblatt (2016): „Asylsuchende nicht gegen Arbeitslose ausspielen“, in: Handelsblatt, 06.10.2016. Online: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dgb-zu-fluechtlingen-in-deutschland-asylsuchende-nicht-gegen-arbeitslose-ausspielen/12415172.html> (30.12.2016).

Heinzle, Christoph/Weydt, Elisabeth (2016): Flüchtlinge arbeiten schwarz für Dumpinglöhne, in: NDR Info, 30.08.2016. Online: <http://www.ndr.de/nachrichten/Fluechtlinge-arbeiten-schwarz-fuer-Dumpingloehne,schwarzarbeit156.html> (30.12.2016).

Hofmann, Rainer (Hg.) (2016): § 98a AufenthG - Vergütung. In: Nomos Kommentar Ausländerrecht, Aachen: Nomos.

Huber, Berthold (2012): Das Arbeitsrecht der illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 9, 477-481.

Huffington Post (2016): Schätzungen: Mindestens 100.000 Flüchtlinge werden zu Dumpinglöhnen schwarz beschäftigt, in: Huffington Post, 30.02.2016. Online: http://www.huffingtonpost.de/2016/08/30/fluechtlinge-schwarzarbeit_n_11770272.html (30.12.2016).

Huschke, Susann (2013): Kranksein in der Illegalität. Undokumentierte Lateinamerikaner/-innen in Berlin. Eine medizinethnologische Studie, Bielefeld: Transcript.

IG BAU - Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (2016): Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 28.11.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Online: <https://www.bundestag.de/blob/481814/3445893579afcb3788d98807321adb72/06---ig-bau-data.pdf> (29.12.2016).

Junkert, Christoph/Kreienbrink, Axel (2008): Irregular Employment of Migrant Workers in Germany. Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon, in: Kupiszewski, Marek/Mattila, Heikki (Hg.): Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights, Budapest: IOM, 13-88.

Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hg.) (2016): § 95 AufenthG - Strafvorschriften. In: Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, München: Verlag C.H. Beck.

KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (2017): Gremienarbeit des KOK in Deutschland – Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel. Online: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/vernetzung/bundesweit/gremienarbeit/> (20.01.2017).

KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (o. J.): Hilfsangebote der Fachberatungsstellen. Online: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/hilfsangebote/> (06.02.2017).

Kößler, Melanie/Mohr, Tobias/Habbe, Heiko (2013): Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Beratungshandbuch 2013. Berlin/Freiburg: Deutscher Caritasverband und Deutsches Rotes Kreuz.

Kovacheva, Vesela (2010): Security challenges and the composition of irregular resident populations in Europe: overestimating the young men? Working Paper Nr. 8/2010. Online: http://irregular-migration.net//typo3_upload/

groups/31/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/
WP8_2010_Kovacheva_IrregularMigration_Composition_Aug10.pdf (03.01.2017).

Land Berlin - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (o. J.): Landeskriminalamt. Online: <https://www.berlin.de/sen/arbeit/berlinarbeit-ziel-2/schwarzarbeitsbekaempfung/ansprechpartner/landeskriminalamt/> (17.01.2017).

Land Berlin (2017): Beschäftigung. Wechsel des Arbeitgebers. Online: <https://service.berlin.de/dienstleistung/326856/> (15.01.2017).

Landtag von Sachsen-Anhalt (2008): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage. Schwarzarbeit in Sachsen-Anhalt. Große Anfrage der Fraktion der FDP - Drs. 5/154468. Fünfte Wahlperiode. Drucksache 5/1649.

Lenders, Julia (2012): Ist „Schwarzfahren“ rassistisch? In: Münchener Abendzeitung, 10.02.2012. Online: <http://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.diskriminierung-ist-schwarzfahren-rassistisch.aec794c2-fc1e-442f-bae1-d98461ccfe89.html> (27.01.2017).

Mayer, Matthias (2013): Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 53. Nürnberg: BAMF. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp53-emn-gewinnung-hochqualifizierter-drittstaatsangehoeriger.html?nn=6144938> (13.02.2017).

Meißauer, Markus (2015): Gemeinsam gegen Schwarzarbeit. Koordinierungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (KIB), in: Nachrichten der Deutschen Rentenversicherung Hessen, 4, 10-11. Online: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Hessen/de/Inhalt/Allgemeines/04_Downloads/03_Nachrichten/2015/Download_Nachrichten_4-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (11.01.2017).

Minijob-Zentrale (2015): Minijob-Zentrale setzt Kultspots mit Augsburger Puppenkiste fort. Online: https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/01_pressemitteilungen/pressearchiv_2015/15_02_11.html (15.01.2017).

Minijob-Zentrale (2017): 450-Euro Minijobs im Privathaushalt. Online: https://www.minijob-zentrale.de/DE/01_minijobs/03_haushalt/01_grundlagen_minijobs_im_privathaushalt/02_450_euro_minijobs_imph/node.html (20.03.2017).

Mitrović, Emilija (2015): Jeder hat Arbeitsrechte! Die gewerkschaftliche Anlaufstelle für Menschen ohne Papiere in Hamburg. Online: <http://www.bdwi.de/forum/archiv/themen/migration/8505968.html> (04.01.2017).

Mylius, Maren/Bornschlegl, Wiebke/Frewer, Andreas (Hg.) (2011): Medizin für Menschen ohne Papiere. Menschenrechte und Ethik in der Praxis des Gesundheitssystems, Göttingen: V&R Unipress.

Neue Deutsche Medienmacher (2014): Glossar der Neuen deutschen Medienmacher. Formulierungshilfen für die Berichterstattung im Einwanderungsland, Stand: 15.11.2014, Online: http://www.neuemedienmacher.de/wp-content/uploads/2014/11/NdM_Glossar_15_Nov_2014.pdf (10.04.2015).

Rabe, Heike/Brandt, Lisa (2015): Bedarfsanalyse Mobile Beratungsstellen für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Expertise im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein. Online: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/A/arbeit/Downloads/gutachten_mobileArbeitnehmer_Beratung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (28.12.2016).

Rolfs, Christian et al. (Hg.) (2016): § 15 AÜG - Ausländische Leiharbeiter ohne Genehmigung. In: Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht, München: Verlag C.H. Beck.

Schneider, Friedrich (2005): Shadow economies around the world: What do we really know? European Journal of Political Economy, 21 (4), 598-642.

- Schneider, Friedrich/Boockmann, Bernhard** (2016): Die Größe der Schattenwirtschaft. Methodik und Berechnungen für das Jahr 2016. Online: http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/JKU_IAW_Schattenwirtschaft_Studie_2015.pdf (27.12.2016).
- Schneider, Jan** (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41, Nürnberg: BAMF.
- Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe** (2004): Migration und Illegalität in Deutschland. AKI – Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration – AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schreiber, Susanne** (2007): Freiwillige Rückkehr von Asylsuchenden. Entscheidungen oder Alternativlosigkeit? Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Smith, Philip** (1994): Assessing the Size of the Underground Economy: the Statistics Canada Perspective. Statistics Canada. Catalogue no. 13-604 no. 28. Online: <http://publications.gc.ca/site/archivee-archived.html?url=http://publications.gc.ca/Collection/Statcan/13-604-M/13-604-MIB1994028.pdf> (27.01.2017).
- Steiner, Anna** (2016): Wie Flüchtlinge den Arbeitsmarkt aufmischen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.01.2016. Online: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/welche-auswirkungen-fluechtlinge-auf-den-arbeitsmarkt-haben-13998449.html> (03.02.2017).
- Universität Linz/IAW Tübingen** (2017): Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2017 Anhaltend positive Beschäftigungslage und steuerliche Entlastungen führen zu einem weiteren Rückgang der Schattenwirtschaft. Online: http://www.iaw.edu/index.php/presse-detail/736?file=tl_files/dokumente/IAW_JKU_Pressemitteilung_Schattenwirtschaftsprognose_Februar_2017.pdf (13.02.2017).
- Ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft** (2015): Tätigkeitsbereich des Arbeitskreises Undokumentierte Arbeit. 2009-2014. Online: <http://berlin-brandenburg.dgb.de/beratung/ak-undokumentierte-arbeit/infos-material/taetigkeitsbericht> (06.02.2017).
- Verbraucherzentrale NRW - Nordrhein-Westfalen** (2016): Schwarzarbeit – Nein Danke! Online: <http://www.verbraucherzentrale.nrw/Schwarzarbeit-Nein-Danke> (20.01.2017).
- Vogel, Dita** (2015): Update report Germany: Estimate number of irregular foreign residents in Germany (2014), Database on Irregular Migration, update report, Online: <http://irregular-migration.net/> (14.02.2017).
- Weiser, Barbara** (2007): Arbeitsrechtliche Information (Va) Für ArbeitnehmerInnen Rechte ausländischer ArbeitnehmerInnen ohne Papiere, in: AMFN – Zeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Migrantinnen/en und Flüchtlinge in Niedersachsen, 31. Online: http://www.amfn.de/Zeitschriften/AMFN_Nr_31.pdf (04.01.2017).
- Wirth, Ingo (Hg.)** (2011): Gemeinsame Ermittlungsgruppe, in: Kriminalistik-Lexikon, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: Kriminalistik.

Gespräche/Interviews

GZD (Generalzolldirektion), Direktion VII – Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 22.12.2016.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin, 06.01.2017.

DRV (Deutsche Rentenversicherung) Bund, Fachbereich Grundsatz, 11.01.2017.

HZA (Hauptzollamt) Nürnberg, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, 25.01.2017.

MigrAr, Migration und Arbeit, 06.02.2017.

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
Abs.	Absatz
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
AStat	Arbeitsstatistik
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz (alt: Asylverfahrensgesetz)
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BRH	Bundesrechnungshof
BVV	Beitragsverfahrensverordnung
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
d. h.	das heißt
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DEHOGA	Bundesverband der Deutschen Hotel- und Gaststättenverbände e. V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRV	Deutsche Rentenversicherung
ebd.	Ebenda

EFZG	Entgeltfortzahlungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	die folgende (z. B. Seite eines Dokuments)
ff.	die folgenden (z. B. Seiten eines Dokuments)
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GEA	Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Arbeit
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GRETA	Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels
GZD	Generalzolldirektion
Hg.	Herausgeber
HZA	Hauptzollamt
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
i. E.	im Erscheinen
i. S. d.	im Sinne des
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Insb.	Insbesondere
IOM	International Organization for Migration – Internationale Organisation für Migration
k. A.	keine Angabe(n)
Kap.	Kapitel
KIB	Koordinierungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Hessen
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.
KOM	Europäische Kommission
LKA	Landeskriminalamt
MigrAr	Migration und Arbeit (Gewerkschaftliche Anlaufstelle für MigrantInnen ohne gesicherten Aufenthalt beim DGB Hamburg)
MiLoG	Mindestlohngesetz
MiZi	Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NGO/NRO	Non-Governmental-Organization/Nichtregierungsorganisation
o. Ä.	oder Ähnliches
o. J.	ohne Jahresangabe
o. O.	ohne Ortsangabe
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik

REG	Return Expert Group
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGK	Schengener Grenzkodex
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
z. T.	zum Teil
z. B.	zum Beispiel
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZustVO-OWiG	Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in Berlin

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arbeitsergebnisse des Zolls im Bereich der Eindämmung illegaler Beschäftigung	16
Tabelle 2:	Konstellationen in denen Drittstaatsangehörige legal/illegal beschäftigt/erwerbstätig sein können	23
Tabelle 3:	Präventionsmaßnahmen und Anreize für Arbeitgeber	28
Tabelle 4:	Präventionsmaßnahmen und Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Drittstaaten	29
Tabelle 5:	Nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständige Behörden	32
Tabelle 6:	Außenprüfbefugnisse weiterer Behörden	39
Tabelle 7:	Straf- und Bußgeldvorschriften bei illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen	42
Tabelle 8:	Strafrechtliche Sanktionen nach Art. 9 Abs. 1 der Arbeitgebersanktionsrichtlinie (2009/52/EG)	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammenhang illegaler Beschäftigung und informeller Wirtschaft	13
Abbildung 2:	Begriffsdefinition 'informelle Wirtschaft'	13

Publikationen des Forschungs- zentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)

Working Paper

- | | | | |
|--------------|--|--------------|--|
| WP 73 | Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Janne Grote (2017) | WP 67 | Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Janne Grote und Michael Vollmer (2016) |
| WP 72 | Schnell und erfolgreich Deutsch lernen - wie geht das? Erkenntnisse zu den Determinanten des Zweitspracherwerbs unter besonderer Berücksichtigung von Geflüchteten
Verfasser: Jana A. Scheible und Nina Rother (2017) | WP 66 | Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte – Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016) |
| WP 71 | Wie viele Muslime leben in Deutschland? – Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015 –
Verfasserin: Anja Stichs (2016) | WP 65 | Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Janne Grote (2015) |
| WP 70 | Resettlement: Aufnahme- und Integrationserfahrungen von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen. Qualitative Studie
Verfasserinnen: Tatjana Baraulina, Maria Bitterwolf (2016) | WP 64 | Bestimmung von Fachkräfteengpässen und Fachkräftebedarfen in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Michael Vollmer (2015) |
| WP 69 | Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016) | WP 63 | Migrationsprofil Westbalkan Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze
Verfasser: Stefan Alscher, Johannes Obergfell und Stefanie Ricarda Roos (2015) |
| WP 68 | Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Janne Grote, Maria Bitterwolf und Tatjana Baraulina (2016) | WP 62 | Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich
Verfasser: Stephan Humpert (2015) |

- WP 61** Mobilitätsbestimmungen für Investoren, Selbständige und sonstige Wirtschaftsvertreter in Deutschland – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Michael Vollmer (2015)
- WP 60** Unbegleitete Minderjährige in Deutschland
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller (2014)
- WP 59** Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Janne Grote (2014)
- WP 58** Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrern und Rückübernahmeabkommen
Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Martin Kohls (2014)
- WP 57** Soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland – Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller, Matthias M. Mayer und Nadine Bauer (2014)
- FB 26** Das Potenzial der Migration aus Indien – Entwicklungen im Herkunftsland, internationale Migrationsbewegungen und Migration nach Deutschland
Verfasserin: Verena Schulze Palstring (2015)
- FB 25** Zehn Jahre Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) – Erfolge, Wirkungen und Potenziale aus Sicht der Klienten. BAMF-MBE-Klientenbefragung 2014
Verfasserinnen: Lisa Brandt, Rebekka Risch und Susanne Lochner (2015)
- FB 24** Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien
Verfasser: Elisa Hanganu, Stephan Humpert und Martin Kohls (2014)
- FB 23** Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013
Verfasserinnen: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2014)
- FB 22** Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland / BAMF-Heiratsmigrationsstudie 2013
Verfasser: Tobias Büttner und Anja Stichs (2014)
- FB 21** Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit
Verfasserinnen: Inna Becher und Yasemin El-Menouar (2014)

Forschungsberichte

- FB 29** IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse
Herausgeber: Herbert Brücker (IAB), Nina Rother (BAMF) und Jürgen Schupp (SOEP) (2016)
- FB 28** Asyl - und dann? – Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland –
Verfasser: Susanne Worbs, Eva Bund und Axel Böhm (2016)
- FB 27** Die Blaue Karte EU in Deutschland – Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung.
Verfasserinnen: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2016)

Beitragsreihe

- BR 7** Bürger auf Zeit: Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung (2014)
- BR 6** Abwanderung von Türkeistämmigen: Wer verlässt Deutschland und warum? (2014)
- BR 5** Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa (deutsche und englische Beiträge) (2014)

Kurzanalysen

- 01/2017** Geflüchtete Frauen in Deutschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt
Verfasserinnen: Susanne Worbs und Tatjana Baraulina (2017)
- 06** Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“. Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland
Verfasser: Christian Babka von Gostomski (2016)
- 05** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten – Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration
Verfasser: Herbert Brücker, Nina Rother, Jürgen Schupp, Christian Babka von Gostomski, Axel Böhm, Tanja Fendel, Martin Friedrich, Marco Giesselmann, Elke Holst, Yuliya Kosyakova, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, David Richter, Agnese Romiti, Diana Schacht, Jana A. Scheible, Paul Schmelzer, Manuel Siegert, Steffen Sirries, Parvati Trübswetter und Ehsan Vallizadeh (2016)
- 04** Asylerstantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit
Verfasser: Matthias Neske und Anna-Katharina Rich (2016)
- 03** Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit
Verfasserin: Anna-Katharina Rich (2016)
- 02** Wanderungsziel Europa? Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge
Verfasserinnen: Maria Bitterwolf, Tatjana Baraulina, Inara Stürckow und Judith Daniel (2016)

- 01** Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen
Verfasserinnen: Susanne Worbs und Eva Bund (2016)

Jährlich erstellte Berichte (aktuellster Bericht)

- MB** Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung Bericht 2015 (2016)
- JB** Migrations- und Integrationsforschung – Jahresbericht 2015 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016)
- PB** Migration, Integration, Asyl – Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)

Stand: 19.04.2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen Publikationen des BAMF-Forschungszentrums finden Sie unter:
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Forschung/forschungspublikationen-gesamtlste.html?nn=1363630>

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl
90343 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.emn-germany.de
E-Mail: info@bamf.bund.de

Verfasser:

Julian Tangermann und Janne Grote

Stand:

März 2017

Layout:

Jana Burmeister

Bildnachweis:

iStock/elkor

Zitation:

Tangermann, Julian/Grote, Janne (2017): Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 74 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

