

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Fünftehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung Bericht

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gegenstand.....	6
A. Auftrag	6
B. Ziel	6
C. Berichtsgrundlagen.....	6
II. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	7
A. Allgemeines.....	7
1. Begriffe und Schwerpunkte im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz...	7
2. Umfang und Entwicklung	7
3. Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene.....	8
4. Auswirkungen der Corona-Pandemie.....	10
5. Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch.....	10
B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung	10
1. Auftrag und Zielstellung	10
2. Entwicklung der Personal- und Sachausstattung.....	11
2.1 Personal (operativ)	11
2.2 Sachausstattung	11

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 21. Mai 2026 gemäß Beschluss vom 12. November 1981 (Bundestagsdrucksache 9/975) in Verbindung mit Beschluss vom 15. Oktober 2003 auf Bundestagsdrucksache 15/1728.

	Seite
3. Arbeitsergebnisse der FKS.....	12
4. Schwere strukturelle Kriminalität und Organisierte Kriminalität	13
4.1 Allgemeines.....	13
4.2 Schwere strukturelle Kriminalität	13
4.3 Organisierte Kriminalität.....	14
5. Erfahrungen und Entwicklungen im Zusammenhang mit der „Kleinen StA“	14
6. Risikomanagement.....	15
6.1 Allgemeines.....	15
6.2 Operatives Risikomanagement.....	15
6.3 Strategisches Risikomanagement.....	16
C. Schwarzarbeit.....	16
1. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße.....	16
1.1 Umfang und Entwicklung	17
1.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	20
1.3 Besondere Begehungsweisen	20
2. Steuerrechtliche Verstöße.....	22
2.1 Umfang und Entwicklung	23
2.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	23
2.3 Besondere Begehungsweisen	23
3. Sozialleistungsbetrug und unrechtmäßiger Leistungsbezug beim Kindergeld.....	24
3.1 Umfang und Entwicklung	24
3.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	25
3.3 Besondere Begehungsweisen / systematischer (bandenmäßiger) Sozialleistungsbetrug	27
4. Handwerks- oder gewerberechtliche Verstöße.....	28
4.1 Umfang und Entwicklung	29
4.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	29
4.3 Besondere Begehungsweisen	29
D. Illegale Beschäftigung.....	30
1. Entwicklungen in den gemeinsamen Vorschriften nach Mindestlohngesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Arbeitnehmer-Entsendegesetz.....	30
2. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz.....	31
2.1 Umfang und Entwicklungen.....	31
2.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	31
2.3 Besondere Begehungsweisen	32

	Seite
3. Verstöße gegen das Mindestlohngesetz.....	32
3.1 Umfang und Entwicklungen.....	33
3.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	33
3.3 Besondere Begehungsweisen	33
4. Verstöße gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz	34
4.1 Umfang und Entwicklungen.....	34
4.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	34
4.3 Besondere Begehungsweisen	34
5. Illegale und unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung.....	35
5.1 Umfang und Entwicklungen.....	35
5.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	36
5.3 Besondere Begehungsweisen	36
6. Illegale Ausländerbeschäftigung	37
6.1 Umfang und Entwicklung	37
6.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen	38
6.3 Besondere Begehungsweisen	38
7. Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft im öffentlichen Raum	38
8. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und Zwangsarbeit	38
8.1 Umfang und Entwicklungen.....	38
8.2 Zusammenarbeit mit Behörden und Stellen	39
8.3 Besondere Begehungsweisen	40
III. Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung	41
A. Rechtliche Entwicklung in Europa und Deutschland.....	41
1. Europa	41
1.1 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25. Oktober 2022)	41
1.2 Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (ABl. L 134 vom 22. Mai 2023).....	41
1.3 Richtlinie (EU) 2024/1712 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (ABl. L 1712 vom 24. Juni 2024).....	41

	Seite
2. Deutschland.....	41
2.1 Arbeitsschutzkontrollgesetz	41
2.2 Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022	42
2.3 Vierte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns vom 24. November 2023	43
2.4 Tarifverträge, die gemäß § 3 AEntG per Rechtsverordnung erstreckt oder allgemeinverbindlich erklärt wurden und Arbeitsbedingungen enthalten, deren Einhaltung durch die Behörden der Zollverwaltung kontrolliert werden	43
2.5 Fünfte und Sechste Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche vom 22. April 2022 bzw. 28. November 2023	44
2.6 Fünfte und sechste Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 23. Oktober 2024.....	44
2.7 Erste Verordnung zur Änderung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung vom 15. Dezember 2023	45
2.8 Gesetz vom 18. August 2023 sowie Verordnung vom 31. August 2023 zur Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes	45
2.9 Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen vom 7. März 2022 sowie die entsprechende Änderungsverordnungen (zuletzt vom 17. Mai 2024)	46
2.10 Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts vom 28. Juni 2023	47
2.11 Bekanntmachung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (BGBl. 2024 I Nr. 313 vom 23. Oktober 2024)	48
2.12 Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2226 und der Verordnung (EU) 2018/1240 sowie zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, des Freizügigkeitsgesetzes/EU, des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister.....	48
B. Administrative Maßnahmen.....	48
1. Expertengruppen auf Ebene der Europäischen Kommission	48
1.1 Teilnahme an der Posting of Drivers Expert Group (PDEG).....	48
1.2 Teilnahme an der Expertengruppe zur eDeclaration	49

	Seite
2. Europäische Arbeitsbehörde – European Labour Authority (ELA)....	49
3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	50
3.1 Bilaterale Zusammenarbeitsvereinbarungen über die Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.....	50
3.2 Electronic Exchange of Social Security Information	50
4. Bündnisse	51
5. Task-Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.....	53
6. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch	53
7. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung.....	54
8. Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit	54
9. Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen.....	55
10. Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel.....	55
11. Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel.....	55
IV. Gesetzgebungsverfahren und Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung.....	57
A. Gesetzgebungsverfahren / Entschlüsseungen des Bundesrates.....	57
1. Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch.....	57
2. Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung.....	59
3. Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze.....	60
B. Länder	61
C. Verbände	62
V. Ausblick.....	64
VI. Anlagen.....	65

I. Gegenstand

A. Auftrag

Mit der Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung dem vom 9. Deutschen Bundestag in seiner 64. Sitzung am 12. November 1981 bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) erteilten Auftrag nach, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) zu berichten und ursprünglich hierbei die bei der Anwendung des BillBG gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen.

Die Berichte wurden durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Oktober 2003 (Bundestagsdrucksache 15/1728) getrennt. Der Berichtsteil über die Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG verbleibt unter der Federführung des BMAS. Der Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wurde der Federführung des BMF übertragen.

Der letzte und damit der Vierzehnte Bericht der Bundesregierung wurde dem Deutschen Bundestag am 18. Juni 2021 (Bundestagsdrucksache 19/31265) vorgelegt. Im Schwerpunkt wurden dort die Auswirkungen des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 beleuchtet.

B. Ziel

Der Bericht stellt entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages die Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung für die Jahre 2021 bis einschließlich 2024 dar. Er beschränkt sich dabei wie die vorangegangenen Berichte nicht allein auf die Erfahrungen mit dem BillBG bzw. seit 2004 mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG), sondern stellt die Entwicklung im gesamten Bereich der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung einschließlich der Nichteinhaltung von Mindestlohnverpflichtungen dar.

C. Berichtsgrundlagen

Der Bericht beruht auf Beiträgen der Länder sowie auf Stellungnahmen der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN), der Bundesagentur für Arbeit (BA), der Bundesinnung für das Gerüstbauer-Handwerk, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands (DEHOGA), der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund, der DRV Knappschaft-Bahn-See, des GKV-Spitzenverbandes, der Generalzolldirektion (GZD), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (HDB), der SOKA-BAU, des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH).

II. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

A. Allgemeines

1. Begriffe und Schwerpunkte im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung erfüllen regelmäßig mehrere Tatbestände. Die Darstellung im Bericht orientiert sich an dem Schwerpunkt der jeweiligen Begehungsweise und ordnet diese dem jeweiligen Stammgesetz zu. So gehen beispielsweise Mindestlohnverstöße mit Beitragsausfällen der Sozialversicherung einher. Deshalb sind die nachfolgend dargestellten besonderen Begehungsweisen auch im Kontext der anderen Rechtsvorschriften zu betrachten.

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind in § 1 Absatz 2 und 3 SchwarzArbG legaldefiniert.

Schwarzarbeit leistet gemäß § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 SchwarzArbG, wer Dienst- oder Werkleistungen erbringt oder ausführen lässt und dabei als Arbeitgeber, Unternehmer oder versicherungspflichtiger Selbstständiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten nicht erfüllt oder als Steuerpflichtiger seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht erfüllt.

Ferner ist der Tatbestand der Schwarzarbeit nach § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und 4 SchwarzArbG erfüllt, wenn ein Empfänger von Sozialleistungen seine sich auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Mitteilungspflichten gegenüber dem Sozialleistungsträger nicht erfüllt oder ein Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen seiner sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 GewO) nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) nicht erworben hat.

Gleiches gilt nach § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 SchwarzArbG für einen Erbringer von Dienst- oder Werkleistungen, der ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein (§ 1 HwO).

Schwarzarbeit leistet auch, wer vortäuscht, eine Dienst- oder Werkleistung zu erbringen oder ausführen zu lassen, und wenn er selbst oder ein Dritter dadurch Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB III zu Unrecht bezieht (§ 1 Absatz 2 Satz 2 SchwarzArbG).

Gemäß § 1 Absatz 3 SchwarzArbG übt eine illegale Beschäftigung aus, wer Ausländer und Ausländerinnen als Arbeitgeber unerlaubt beschäftigt oder als Entleiher unerlaubt tätig werden lässt oder wer als Ausländer oder Ausländerin unerlaubt eine Erwerbstätigkeit ausübt.

Ferner liegt illegale Beschäftigung vor, wenn ein Arbeitgeber Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne erforderliche Erlaubnis nach § 1 Absatz 1 Satz 1 des AÜG oder entgegen den Bestimmungen nach § 1 Absatz 1 Satz 5 und 6, § 1a oder § 1b AÜG überlässt oder für sich tätig werden lässt.

Gleiches gilt für einen Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigt, ohne dass die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des MiLoG, des AEntG oder des § 8 Absatz 5 AÜG in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 3a Absatz 2 Satz 1 AÜG eingehalten werden, der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt oder der als Inhaber oder Dritter Personen entgegen § 6a Absatz 2 des GSA Fleisch tätig werden lässt.

Ausnahmen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sind in § 1 Absatz 4 SchwarzArbG geregelt.

2. Umfang und Entwicklung

Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu messen und das Verhältnis zum offiziellen BIP zu belegen, ist nach wie vor nicht möglich. Dies liegt in der Natur der Schwarzarbeit, die sich als Teil der Schattenwirtschaft in der Regel im Verborgenen abspielt und somit der direkten statistischen Erfassung entzieht.

Im Rahmen von Studien haben auch in diesem Berichtszeitraum verschiedene Institute versucht, den Umfang der Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit zu schätzen. Diese Studien wurden nicht von der Bundesregierung beauftragt. Ihre Validität wird von der Bundesregierung an dieser Stelle nicht beurteilt.

Den jährlichen Analysen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen (IAW) in Zusammenarbeit mit Professor Dr. Friedrich Schneider (Universität Linz) zufolge hat sich das Verhältnis von Schattenwirtschaft und offizieller Wirtschaft im Berichtszeitraum 2021 bis 2024 weiter verschoben. Prognostiziert wurde ein Anstieg der Schattenwirtschaft zu einem Umfang von etwa 11,1 Prozent des BIP in 2024 (2021:

9,2 Prozent, 2022: 9,7 Prozent, 2023: 10,1 Prozent, 2024: 11,1 Prozent). Hinter dieser Annahme steht ein geschätzter Umfang der Schattenwirtschaft von 338 Mrd. Euro im Jahr 2021, 383 Mrd. Euro im Jahr 2022, 443 Mrd. Euro im Jahr 2023 und 482 Mrd. Euro im Jahr 2024. Damit liegt Deutschland im Vergleich zu den OECD-Ländern mit der Größe seiner Schattenwirtschaft immer noch im Mittelfeld unterhalb des ungewichteten Durchschnitts.

Nach den Erfahrungswerten der zuständigen Prüf- und Kontrollbehörden und der betroffenen Wirtschaftskreise liegen die Schwerpunkte der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung vorrangig in den in § 2a Absatz 1 SchwarzArbG sowie in § 28a Absatz 4 S. 1 des SGB IV genannten Branchen. Diese unterliegen einer fortlaufenden Betrachtung und werden im Bedarfsfall angepasst. Maßgeblich für eine Aufnahme in den Branchenkatalog sind die Strukturen der betreffenden Branchen. Ein erhöhtes Risiko für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung und Anfälligkeit für Gesetzesverstöße in einer Branche begründet ein erhöhtes Prüfbedürfnis, das ebenso wie branchenspezifische Erschwernisse des Prüfgeschehens eine Aufnahme in den § 2a Absatz 1 SchwarzArbG nahelegt. Als regelmäßig relevante Faktoren gelten:

- Lohnintensive Tätigkeiten
- Hoher Lohndruck / Kostenwettbewerb
- Hoher Anteil an geringqualifizierter und saisonaler Arbeit
- Komplexe Strukturen mit mehreren Subunternehmen
- Hohe Personalfuktuation
- Mobilität und wechselnde Einsatzorte
- Anfälligkeit für illegale Ausländerbeschäftigung

In erster Linie sind die Feststellungen und Beobachtungen der FKS ausschlaggebend für die Beurteilung der Branchenauswahl. Aber auch die Informationen und Erkenntnisse von Ländern, Verbänden, Gewerkschaften und Zusammenarbeitsbehörden tragen einen bedeutenden Teil zur Bewertung bei. Im Berichtszeitraum gab es keine Veränderung des Kataloges. Der Katalog wurde nach dem Berichtszeitraum durch das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung geändert (hierzu nähere Ausführungen unter IV.A.2).

Zielrichtung des § 2a SchwarzArbG ist die Vereinfachung der Prüfungshandlungen in den häufig geprüften Branchen sowie der Schutz redlicher Unternehmen, ohne dabei die gesamte Branche zu stigmatisieren.

Der Schwerpunkt der Prüftätigkeit der FKS betraf im Berichtszeitraum daher insbesondere die lohnintensiven Branchen, wie das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie das Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe; auch wenn Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nach wie vor in nahezu allen Wirtschaftsbereichen festzustellen ist.

Daher verfolgt die FKS im Rahmen ihres Prüfauftrages auch in Bezug auf diese Branchen einen ganzheitlichen Ansatz mit dem Ziel, im Rahmen des risikoorientierten Prüfungsansatzes in jedem Bereich Präsenz zu zeigen und auf diese Weise sowohl präventiv Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung vorzubeugen als auch den Verfolgungsdruck zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sind bundesweite und regionale Schwerpunktprüfungen erfolgreiche und bewährte Formate, die im Berichtszeitraum durch neu definierte Sonderprüfungen ergänzt wurden. Neben den oben genannten Branchen wurden unter anderem auch bundesweite Schwerpunktprüfungen im Bereich der Paketdienste (als Teil des Speditions-, Transport und damit verbundenen Logistikgewerbes), des Wach- und Sicherheitsgewerbes und der Pflegebranche durchgeführt. Dies dient insbesondere zur Aufhellung von Dunkelfeldern, Gewinnung von aktuellen Erkenntnissen über branchenspezifische Entwicklungen sowie Senkung der gesellschaftlichen Akzeptanz von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Neben den bundesweit durchgeführten Schwerpunktprüfungen führte die FKS auch eine Vielzahl regionaler und örtlicher Schwerpunktprüfungen durch und beteiligte sich an einer Vielzahl von gemeinsamen Aktionstagen, etwa mit den nach Landesrecht für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden.

3. Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene

Die wirksame Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung setzt eine koordinierte Zusammenarbeit und einen intensiven Informationsaustausch aller beteiligten Stellen voraus. Die FKS arbeitet mit einer Vielzahl von Behörden und Stellen eng zusammen. Die gesetzliche Grundlage hierfür schaffen insbesondere § 2 Absatz 4 und § 6 SchwarzArbG.

In § 2 Absatz 4 Satz 1 SchwarzArbG sind insgesamt 20 Behörden und Stellen als sogenannte Zusammenarbeitsbehörden der FKS benannt. Hierzu zählen u. a. die Finanzbehörden, die Bundesagentur für Arbeit (auch in ihrer Funktion als Familienkasse), die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger nach dem SGB II, die Einzugsstellen, die Träger der Rentenversicherung und der Unfallversicherung, die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden, die Polizeivollzugsbehörden sowie die Ausländerbehörden.

Auf regionaler und örtlicher Ebene spielt der persönliche Kontakt der Beschäftigten der verschiedenen Behörden und Stellen eine wesentliche Rolle, z. B. durch gemeinsame Prüfungen, direkten Informationsaustausch sowie gemeinsame Workshops, Schulungen und gegenseitige Hospitationen. Regelmäßige Besprechungen zwischen der FKS und den Zusammenarbeitsbehörden tragen ebenfalls dazu bei, Fragen in und bei der Zusammenarbeit zu erörtern, neue Ideen zur Optimierung der Zusammenarbeit auszutauschen und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten umzusetzen. Auch die konsequente Übertragung regional erprobter Best-Practice-Ansätze auf das gesamte Bundesgebiet trägt maßgeblich zu einer fortlaufenden Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der FKS und ihren Zusammenarbeitsbehörden bei. Zudem haben sich bundesweit sowohl auf Landesebene als auch auf regionaler Ebene zahlreiche Koordinierungsgruppen gebildet, die der Identifizierung von Schnittstellen und der Erörterung konkreter Fälle dienen.

Gemeinsame Ermittlungsgruppen werden mit den Polizeibehörden der Länder und des Bundes sowie den Finanzbehörden der Länder, denen nach § 387 Absatz 2 AO die Zuständigkeit für Ermittlungen durch Rechtsverordnung übertragen wurde, bei komplexen Fallgestaltungen ad hoc oder dauerhaft eingerichtet. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dieser Zusammenarbeit sind dabei insbesondere die Finanzermittler aller beteiligten Ermittlungsbehörden, die für die Fälle der organisierten Schwarzarbeit die gesamten Schadenssummen ermitteln und vereinnahmen können.

Seit nunmehr 25 Jahren besteht beim HZA Rosenheim die Ermittlungsgruppe „FORMICA“ zur intensiven Bekämpfung der Schwarzarbeit im Bauhaupt- und Nebengewerbe. Die beteiligten Stellen der Finanzverwaltung des Freistaates Bayern und der FKS arbeiten sehr erfolgreich zusammen. Unter anderem konnte die Ermittlungsgruppe im Jahr 2024 drei Ermittlungsverfahren mit einem Gesamtschaden von über 10 Mio. Euro abschließen und an die zuständige Staatsanwaltschaft abgeben.

Als ein weiteres von vielen Formaten wird beispielhaft auf die Ermittlungskommission „Magic“ verwiesen. Gegenstand dieser gemeinsamen Ermittlungskommission mit der nordrhein-westfälischen Landespolizei ist die Bekämpfung des organisierten Sozialleistungsmissbrauchs. Hinsichtlich weiterer Ausführungen zum Thema Sozialleistungsbetrug und unrechtmäßiger Leistungsbezug von Kindergeld sowie die Zusammenarbeit der Behörden und Stellen wird auf die Ausführungen unter C.3 verwiesen.

Zur Einrichtung der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Arbeitsausbeutung (GEA) wird auf die Ausführungen unter II.D.8.2 verwiesen.

Ein wesentlicher Aspekt der Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist, dass die FKS ihren Zusammenarbeitsbehörden die infolge ihrer Prüfungen und Ermittlungen aufgedeckten Sachverhalte mitteilt. So führt beispielsweise die Beschäftigung eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin, ohne Meldung zur Sozialversicherung und ohne Steuern abzuführen, in der Regel dazu, dass Sozialversicherungsbeiträge und Steuern durch die jeweilige Stelle nachzuerheben sind. Darüber hinaus werden mit den Zusammenarbeitsbehörden gemeinsame Prüfungen durchgeführt. Nach § 2 Absatz 2 Satz 2 SchwarzArbG ist die FKS beispielsweise zur Mitwirkung an Prüfungen der regionalen Familienkassen berechtigt.

ZDB und ZDH gehen in ihren Stellungnahmen auf Probleme in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der FKS mit den HWK ein und fordern die Aufnahme der HWK in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Absatz 4 SchwarzArbG, um hierdurch die gesetzlichen Voraussetzungen für einen umfassenden Informations- und Datenaustausch zu schaffen.

Dieser Forderung wurde nicht nachgekommen, da ein Bedürfnis für einen gesetzlichen Anpassungsbedarf im Sinne einer Aufnahme der HWK als Zusammenarbeitsbehörden in § 2 Absatz 4 SchwarzArbG nicht besteht. Den HWK obliegt das Führen der Handwerksrolle und die Prüfung der Einhaltung der Eintragungsvoraussetzungen nach der Handwerksrolle. § 6 HwO regelt die Datenübermittlung aus der Handwerksrolle an öffentliche Stellen. Zuständig für die Verfolgung von Verstößen im Handwerksrecht sind die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder nach § 2 Absatz 3 Nummer 2 SchwarzArbG, die Zusammenarbeitsbehörden der FKS sind und einen bewährten Austausch mit den Handwerkskammern pflegen. Die Zusammenarbeit der FKS mit den Landesbehörden für die handwerks- und gewerberechtliche Schwarzarbeitsbekämpfung hat sich in der Praxis bewährt (siehe auch Ausführungen unter C.4).

Im internationalen Bereich bildete die Zusammenarbeit mit der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) einen Schwerpunkt. Durch diese wird die Vernetzung mit den europäischen Partnerländern und deren zuständigen Behörden deutlich gestärkt. Im Rahmen gemeinsamer Arbeitsgruppen, Workshops und gegenseitiger Besuche wurden neue Kontakte geknüpft und bestehende Kontakte ausgeweitet sowie zahlreiche grenzübergreifende konzertrierte Prüfmaßnahmen durchgeführt (hierzu wird auf die Ausführungen unter III.B.2 verwiesen).

4. Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie war im Jahr 2021 noch sehr präsent und beeinflusste die Aufgabenwahrnehmung der FKS, insbesondere das Prüfgeschehen, erheblich.

Es wurde zu jeder Zeit sichergestellt, dass die Auftrags Erfüllung bzw. Wirkkraft der FKS erhalten blieb, ohne den gesundheitlichen Schutz der Beschäftigten und Beteiligten außer Acht zu lassen.

Situativ wurde das Prüfgeschehen entsprechend an die pandemische Lage angepasst und die Aufgabenverrichtung verstärkt an der Dienststelle wahrgenommen. So wurde insbesondere während der Lockdown-Maßnahmen die Abarbeitung von Altverfahren fokussiert und im weiteren Verlauf mit zunehmender Lockerung der pandemiebedingten Einschränkungen das Prüfgeschehen wieder gesteigert.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie machten – insbesondere auch branchenbezogen – inhaltliche Anpassungen der Prüftätigkeit der FKS erforderlich. Da verschiedene Branchen aufgrund der COVID-19-Pandemie teils deutliche Auftragszuwächse zu verzeichnen hatten, während es in anderen Branchen aufgrund der Lockdown-Maßnahmen zu erheblichen Auftragseinbußen bis hin zum Stillstand kam, wurde der Schwerpunkt der Prüfmaßnahmen auf die weniger von Einschränkungen betroffenen Bereiche gelegt. Branchen wie beispielsweise das Bauhaupt- und Baunebengewerbe waren, wie auch durch den Hauptverband der Deutschen Bauwirtschaft und den Zentralverband Deutsches Baugewerbe berichtet, trotz einiger pandemiebedingter Lieferprobleme und Preissteigerungen bei Baumaterialien weniger von den Auswirkungen der Pandemie betroffen als das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (gesetzlich angeordnete Schließung). Dem COVID-19-Pandemie-bedingten geänderten Verbraucherverhalten hin zu mehr Einkäufen im Versandhandel und dem damit verbundenen massiven Anstieg des Paketaufkommens in der Kurier-, Express- und Paketbranche wurde durch regionale und überregionale Schwerpunktprüfungen in dieser Branche und auch in der übergeordneten statistischen Branche des Speditions-, Transport- und damit verbundenen Logistikgewerbes Rechnung getragen.

Eine Sonderrolle nahm die Fleischwirtschaft ein, welche trotz der hygienebedingten Einschränkungen wegen des neuen Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) im Fokus des Prüfgeschehens stand (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter III.A.2.1).

Auch die COVID-Testzentren waren in dieser Zeit verstärkt Gegenstand der Prüfungen der FKS. Unter anderem wurden im Jahr 2022 im Rahmen einer regionalen Schwerpunktprüfung eine Vielzahl von Anhaltspunkten für Verstöße gegen Mindestlohnvorschriften und gegen sozialversicherungsrechtliche Vorschriften festgestellt.

Nach Aufhebung der Pandemielage wurde das Prüfgeschehen im Laufe des Jahres 2022 wieder in der standardisierten Vorgehensweise aufgenommen. Dadurch konnten auch wieder regelmäßige und auch personalintensive Prüfungen im Außendienst durchgeführt werden.

5. Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

Das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019, über dessen Auswirkungen im Vierzehnten Bericht schwerpunktmäßig berichtet wurde, wurde im aktuellen Berichtszeitraum evaluiert.

Der Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurde im November 2024 veröffentlicht (Bundestagsdrucksache 20/13850, hierzu folgen Ausführungen unter IV.A.1).

B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung

1. Auftrag und Zielstellung

Die FKS der Zollverwaltung trägt im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung durch umfangreiche Prüfungs- und Ermittlungsverfahren sowie die konsequente Ahndung von Verstößen entscheidend zur Sicherung der Sozialsysteme und Staatseinnahmen bei und ermöglicht damit faire Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen. Dabei verfolgt

die FKS einen ganzheitlichen Ansatz, der alle in Frage kommenden Prüffelder aufgrund des Auftrages gemäß § 2 Absatz 1 SchwarzArbG umfasst und nach dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ erfolgt.

Strategisches Ziel der FKS ist es, durch eine risikoorientierte Wahrnehmung der Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung weiter zu intensivieren und dadurch stärker zur Sicherung der Sozialsysteme und Steuereinnahmen beizutragen. Besondere Schwerpunkte sind dabei die effiziente und wirkungsvolle Durchsetzung des Mindestlohns, eine Stärkung der Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Behörden und Stellen sowie die Bekämpfung von schwerer struktureller und Organisierter Kriminalität.

Zur Unterstützung dieses Auftrages wurde der Schwerpunkt insbesondere auf Digitalisierung (insbesondere bei der Einsatzunterstützung), Vereinfachung von interner und externer Zusammenarbeit (insbesondere im Bereich Datenaustausch) und konsequente Fokussierung auf bundesweit risikobehaftete Bereiche (beispielsweise die Verlegung von Glasfaserkabeln, Plattformökonomie) gelegt.

2. Entwicklung der Personal- und Sachausstattung

Im Berichtszeitraum waren nachfolgende Entwicklungen im Rahmen der Personal- und Sachausstattung zu verzeichnen.

2.1 Personal (operativ)

Jahr	2021	2022	2023	2024
Stammbesetzung in AK	7.770	8.240	8.891	9.477
festgesetzter Personalbedarf	8.976	9.586	10.465	10.656
Fehlbestand in Prozent	13,4	14,0	15,0	11,1

Quelle: Steuerungsunterstützung Zoll

Der vorstehenden Tabelle ist zu entnehmen, dass der mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch beschlossene Aufwuchs der Dienstposten der FKS operativ von 8.976 AK im Jahr 2021 auf 10.656 AK im Jahr 2024 umgesetzt wurde (+ 18,7 Prozent). Die Stammbesetzung in AK (ohne Berücksichtigung von Zu- und Abordnungen) im operativen Bereich der FKS konnte im Berichtszeitraum sogar um 22 Prozent gesteigert werden. Mit der verstärkten Einstellung und Ausbildung von Nachwuchskräften sowie der Anwerbung externer Fachkräfte wird die Stellenbesetzung weiter vorangetrieben.

Es ist beabsichtigt, die FKS aufgrund bestehender Haushaltsvermerke (vgl. Vierzehnter Bericht) sowie durch das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (dazu Ausführungen unter IV.A.2) auch künftig durch weitere Planstellenzuläufe zu stärken.

2.2 Sachausstattung

Die Sachausstattung der FKS konnte im Berichtszeitraum durch gezielte Investitionen verbessert werden. Ein Aspekt war dabei die flächendeckende Bereitstellung moderner Smartphones. Diese Geräte bieten verbesserte digitale Möglichkeiten und tragen somit zu einer Steigerung der Produktivität und Flexibilität bei.

Auch mit der Erweiterung der Produktpalette zur Dokumentenprüfung durch Multifunktionslupen neben den bereits existierenden Dokumentenprüfkoffern steht der FKS nunmehr ein noch breiteres Spektrum an Instrumenten zur Echtheitsverifizierung vorgelegter Dokumente zur Verfügung.

Insgesamt ist die Unterstützung der FKS mit moderner digitaler Technik von zentraler Bedeutung für eine qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung. Dementsprechend wurden die IT-Fachverfahren der FKS im Berichtszeitraum zielgerichtet fortentwickelt und durch Spezialsoftware (z. B. für den Bereich der Digitalen Forensik) ergänzt. Darüber hinaus wurden Applikationen für Smartdevices konzipiert, die perspektivisch auch mit den IT-Fachverfahren der FKS kommunizieren sollen. Zu nennen ist hier insbesondere die ZEPOS-App, die u. a. eine digitale Personenerfassung ermöglichen soll (Inbetriebnahme voraussichtlich im 1. Halbjahr 2026). Daneben steht die Ausstattung der Beschäftigten mit modernster technischer Hardware, insbesondere für Einsatz- und Ermittlungsarbeit im Fokus.

3. Arbeitsergebnisse der FKS

Die wirkungsvolle Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung wurde durch die FKS auch in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Prüf- und Ermittlungstätigkeit gewährleistet.

Die FKS hat ihre Ausrichtung nach dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ im Berichtszeitraum konsequent weiterentwickelt, was sich auch in den aktuellen Arbeitsergebnissen widerspiegelt. Im Jahr 2023 wurde die für die FKS geltende strategische Vorgabe von 55.000 Arbeitgeberprüfungen jährlich aufgehoben. Ziel ist eine effektivere Prüftätigkeit, die faire Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen fördert, konsequent Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung aufdeckt und die rechtstreuen Unternehmen dauerhaft entlastet. Dies wird durch eine risikoorientierte Auswahl der Prüfobjekte, den damit verbundenen zielgerichteten Ressourceneinsatz, die gezielte Festlegung des Zeitpunkts und Ortes der Prüfung sowie höhere Anforderungen an Qualität und Substanz der Prüfungen sichergestellt.

Diese verstärkt risiko- und qualitätsorientierten Prüfungen erfordern einen höheren Zeitaufwand für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Prüfungen und führten daher naturgemäß zu einer Verringerung der absoluten Prüfungszahlen, insbesondere bei den sogenannten „Arbeitgeberprüfungen“ (Prüfungen nach dem SchwarzArbG mit Sichtung von Geschäftsunterlagen). Der Rückgang der Arbeitgeberprüfungen erklärt sich mit hin aus einer bewussten Schwerpunktsetzung auf arbeitsintensive, substantielle Prüfungen.

Daraus ergeben sich regelmäßig umfangreiche Ermittlungsverfahren, die über einen langen Zeitraum Personalkapazitäten binden, welche in weiterer Folge für andere Verfahren und Neueinleitungen nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Es zeigt sich dabei in der Gesamtbetrachtung ein stabiler Verlauf der eingeleiteten Verfahren und sonstigen Kennzahlen.

Die Neuausrichtung ist auf hohe Akzeptanz bei Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gestoßen und spiegelt häufig auch deren Forderungen wider.

Jahr	2021	2022	2023	2024
Prüfung von Arbeitgebern	48.064	53.182	42.631	25.274
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	120.345	111.501	101.423	96.813
Erledigte Ermittlungsverfahren wegen Straftaten	112.886	109.053	95.920	90.810
Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	32.524	47.928	48.812	49.686
Erledigte Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten	40.462	38.786	39.915	46.475
Summe der Geldstrafen aus Urteilen und Strafbefehlen (Mio. Euro)	34,45	37,70	30,52	30,40
Summe der festgesetzten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Verfall (Mio. Euro)	35,55	32,04	96,08*	50,55
Schadenssummen im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen (Mio. Euro)	789,47	686,40	614,56	766,06
Summe der erwirkten Freiheitsstrafen (in Jahren)	1.624	1.383	987,4	1277,08

Quelle: Generalzolldirektion

* Der hohe Wert im Jahr 2023 ist maßgeblich auf ein Einzelverfahren zurückzuführen.

Die Ergebnisse im Bereich der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung stellen sich wie folgt dar:

Jahr	Anzahl der Ermittlungsverfahren mit Sicherung	Wert der Sicherung in Mio. Euro	davon in Zusammenhang mit § 266a StGB vorläufig gesichert in Mio. Euro
2021	346	66,8	64,2
2022	329	53,4	49,7
2023	260	78,2	44,9
2024	319	46,8	44,2

Quelle: Generalzolldirektion

Die Werte der letzten Jahre zeigen, dass die Durchführung von vermögensabschöpfenden Maßnahmen seit der Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung im Jahr 2017 stark zugenommen hat.

Um dem zunehmenden öffentlichen Interesse für die Aufgabenwahrnehmung der FKS Rechnung zu tragen, werden deren Arbeitsergebnisse seit dem Jahr 2024 unter www.zoll.de umfassend transparent gemacht.

4. Schwere strukturelle Kriminalität und Organisierte Kriminalität

4.1 Allgemeines

Die Bekämpfung der schweren strukturellen und Organisierten Kriminalität ist seit dem Jahr 2015 ein Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung der FKS. Fortentwickelt wurde diese durch die Strategie zur Optimierung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Geldwäsche durch die Zollverwaltung ab dem Jahr 2023 und der Einrichtung der ersten regionalen Ermittlungszentren der FKS Ende des Jahres 2024. Diese ermöglichen eine weitere Spezialisierung der Ermittlungstätigkeit und bieten zugleich die Möglichkeit, auf kurzfristig entstehende Bedarfe wie Arbeitsspitzen aus eigener Kraft schnell und flexibel reagieren zu können.

Verfahren im Bereich der schweren strukturellen und Organisierten Kriminalität sind ein weiterer wichtiger Baustein des insgesamt in der FKS entwickelten qualitativen Ansatzes. Sie sind besonders ressourcenintensiv, da sie eine umfassende Sachverhaltsaufklärung, weitreichende Ermittlungsschritte und eine engmaschige Abstimmung mit weiteren Stellen, insbesondere den Staatsanwaltschaften, erfordern. Die zunehmend angewandten Verschleierungstaktiken auf Seiten der Täter und Täterinnen fordern von den Bediensteten der FKS umfangreiche Ermittlungstätigkeiten und ein hohes Maß an Ermittlungsgeschick.

Für die Aufdeckung und Verfolgung von schwerer struktureller und Organisierter Kriminalität ist das Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Behörden erforderlich. So arbeitet die FKS im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeit intensiv mit den Polizeien der Länder und des Bundes sowie der Steuerfahndung zusammen, bspw. in Form von Unterstützungshandlungen bis hin zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Eine besondere Bedeutung bei der Durchführung strafprozessualer Ermittlungen hat dabei auch der Informations- und Datenaustausch zwischen den nationalen und internationalen Behörden.

4.2 Schwere strukturelle Kriminalität

Schwere strukturelle Kriminalität liegt vor, wenn sich mindestens drei Personen zusammengeschlossen haben und fortgesetzt (der Gruppe dienliche) Straftaten begehen, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von herausragender Bedeutung sind. Dies liegt im Regelfall vor, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung oder eine empfindliche Störung des Rechtsfriedens eingetreten ist. Darüber hinaus sollte ein besonderes kriminelles Potenzial erkennbar sein. Diese Strukturen weisen in der Regel eine flache Hierarchie auf, bei der sich eine anlassbezogen ändernde Gruppenzusammensetzung um einen beständigen, dominierenden Kern bildet. Die Struktur setzt sich häufig heterogen zusammen und basiert oft auf langjährigen persönlichen und kriminellen Beziehungsgeflechten. Die Tatbeteiligten finden sich, ausgerichtet an der jeweiligen Straftat, arbeitsteilig, nach Fähigkeit bzw. Fertigkeit und auf Zeit mit dem Ziel der Profitmaximierung zusammen.¹

¹ Vergleiche Bundeslagebild OK 2023 vom 5. September 2024, S. 30.

Die verschiedenen in den Abschnitten II.B oben und II.C beschriebenen Begehungsweisen des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt, der Hinterziehung von Steuern, des Nichtgewährens von Mindestarbeitsbedingungen oder der illegalen Arbeitnehmerüberlassung durch das Vortäuschen von Werkverträgen werden zunehmend verschleiert, indem der Anschein legaler Geschäftsmodelle oder Geschäftspraktiken vermittelt wird. Dafür schaffen die Täter und Täterinnen zielgerichtet komplexe Systeme von Scheinfirmen, um im großen Umfang Sozialversicherungsbeiträge vorzuenthalten, Steuern zu hinterziehen oder Mindestarbeitsbedingungen zu verwehren und somit über lange Zeiträume den Gewinn systematisch zu maximieren. Diese Systeme von Scheinfirmen erstrecken sich immer öfter auch über verschiedene EU-Staaten und darüber hinaus. Auf veränderte rechtliche Rahmenbedingungen reagieren sie unverzüglich und versuchen durch immer komplexere Methoden, die kriminellen Geschäftsmodelle zu verschleiern.

Jährlich werden durch die FKS mehr als 100 neue Verfahrenskomplexe eingeleitet, in denen die Merkmale der schweren strukturellen Kriminalität festgestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus Ermittlungen wegen schwerer struktureller Kriminalität weitere Ermittlungen – sogenannte Folgeverfahren – resultieren.

4.3 Organisierte Kriminalität

Die FKS ermittelt auch gegen Tätergruppierungen, die der Organisierten Kriminalität zuzuordnen sind.

Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken (der Begriff umfasst nicht Straftaten des Terrorismus).²

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 187 Verfahren der FKS von den jeweils zuständigen Staatsanwaltschaften als OK-Verfahren eingestuft:

Jahr	2021	2022	2023	2024
bearbeitete OK-Verfahren FKS	43	45	51	48

Quelle: Generalzolldirektion

Das aktuelle Bundeslagebild Organisierte Kriminalität, zu dem die FKS seit 2019 zuliefert, zeigt, dass fast 40 Prozent aller Verfahren, die in dem Deliktsbereich „Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben“ geführt werden, aus von der FKS geführten OK-Ermittlungen resultieren.

5. Erfahrungen und Entwicklungen im Zusammenhang mit der „Kleinen StA“

Mit Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch zum 18. Juli 2019 wurden die Verfahrensrechte der FKS dahingehend erweitert, Ermittlungsverfahren selbstständig durchzuführen, wenn es sich bei der Tat um eine ausschließliche Straftat nach § 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) in einem einfach gelagerten Fall handelt und die Staatsanwaltschaft die Strafsache an das jeweilige HZA abgegeben hat (§§ 14a bis 14c SchwarzArbG).

Zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerledigung wurde auf der Ebene der GZD ein neuer Arbeitsbereich eingerichtet, der für die Steuerung der HZÄ im Bereich der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren nach den §§ 14a bis 14c SchwarzArbG – insbesondere durch die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht – zuständig ist und sich zudem mit Fragen zur Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften und Gerichten befasst.

Darüber hinaus ist vorgesehen, die Strukturen der HZÄ durch die Einrichtung spezialisierter Arbeitsgebiete den fachlichen Erfordernissen anzupassen.

² Vergleiche Bundeslagebild OK 2023 vom 5. September 2024, S. 7.

In der Praxis wurde die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften überwiegend positiv bewertet. Zwar war die Zuleitungspraxis der Staatsanwaltschaften über einen längeren Zeitraum bundesweit zunächst sehr heterogen ausgeprägt, da jede Staatsanwaltschaft in unterschiedlichem Umfang von der Möglichkeit, Ermittlungsverfahren an die HZÄ abzugeben, Gebrauch gemacht hat. Eine seitens der GZD initiierte Kontaktaufnahme mit den Generalstaatsanwaltschaften führte im Ergebnis zu einer verbesserten Bereitschaft hinsichtlich der Verfahrensabgaben durch die örtlichen Staatsanwaltschaften. Aufgrund zahlreicher Zusammenarbeitsgespräche haben die meisten Staatsanwaltschaften den HZÄ Handreichungen und Hilfestellungen in Form von Mustern von Einstellungsverfügungen, Strafbefehlsanträgen sowie Orientierungswerten hinsichtlich der Strafzumessung zur Verfügung gestellt. Durch die Staatsanwaltschaft der Freien und Hansestadt Hamburg wurde zudem eine Fortbildung zum Thema „Erstellung von Strafbefehlen“ durchgeführt.

Die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (vgl. Bundestagsdrucksache 20/13850) hat gezeigt, dass die §§ 14a bis 14c SchwarzArbG in der Fassung vom 18. Juli 2019 noch nicht zu einer umfassenden Verfahrensoptimierung bzw. spürbaren Entlastung der Staatsanwaltschaften geführt haben. Einer der Hauptgründe hierfür ist das gesetzlich normierte Abgabeprozedere der Ermittlungsverfahren von den ermittelnden Sachgebieten E der HZÄ an die Staatsanwaltschaften, die nach Prüfung der Verfahren diese wiederum an die Sachgebiete F der HZÄ zur selbstständigen Bearbeitung abgeben. Dieses vorgelagerte Abgabepfandernis verursacht auf Seiten der HZÄ und der Staatsanwaltschaften einen erhöhten Aktenumlauf und führt im Ergebnis zu zeitlichen Verzögerungen.

Das zwischenzeitlich verabschiedete Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung sieht vor, dass das vorgelagerte Abgabepfandernis künftig entfallen wird (hierzu nähere Ausführungen unter IV.A.1. und IV.A.2).

6. Risikomanagement

6.1 Allgemeines

Der Prozess des Risikomanagements umfasst die systematische Ermittlung von Risiken für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und die Durchführung aller zur Begrenzung der Risiken erforderlichen Maßnahmen.

Aufgrund des sich weiter entwickelnden Aufgabenspektrums der FKS, veränderter rechtlicher und tatsächlicher Gesamtumstände sowie verschiedener Empfehlungen aus BRH-Prüfungen wurde das bestehende Risikomanagement der FKS im Berichtszeitraum umfassend fortentwickelt und zukunftsorientiert ausgerichtet.

Ziele des Risikomanagements der FKS sind insbesondere die Priorisierung von Aufgaben und die Fokussierung der FKS auf Hochrisikobereiche sowie der effiziente Einsatz der begrenzten Personalressourcen – eine maßgebliche Grundlage für die konsequente Weiterentwicklung des qualitativen Ansatzes.

Hierbei dient das strategische Risikomanagement als Führungs- und Steuerungsinstrument, welches eine strukturierte und erschöpfende Erfassung und Bearbeitung von u. a. rechtlichen, finanziellen, gesellschaftlichen, persönlichen und organisatorischen Risiken beinhaltet. Im Gegensatz dazu bezeichnet das operative Risikomanagement eine fallbezogene Betrachtung des Verhaltens von Wirtschaftsbeteiligten, das als Risiko für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung definiert wird.

6.2 Operatives Risikomanagement

Die gesetzlichen Grundlagen für das operative Risikomanagement der FKS – insbesondere das OIDA-System sowie die Zentralstellenfunktion – wurden durch das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung geschaffen (hierzu nähere Ausführungen unter IV.A.2).

Das OIDA-System beschreibt das IT-gestützte Risikomanagement-System der FKS, welches von der GZD als Zentralstelle mit der Zielsetzung betrieben werden soll, Risikohinweise an die HZÄ auszusteuern, sodass Prüfobjekte (insb. Unternehmen) künftig noch risikoorientierter ausgewählt werden können. Die Risikohinweise werden dabei durch die IT-gestützte Analyse von Daten unterschiedlicher Zusammenarbeitsbehörden und -stellen sowie unter Berücksichtigung abgestimmter Risikoindikatoren und branchenspezifischer Parameter im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung generiert.

Die ausgesteuerten Risikohinweise werden anschließend auf Grundlage der Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen bzw. eingeleiteten Ermittlungen im Rahmen einer sogenannten Ergebnis- und Wirksamkeitsbetrachtung überprüft. Das OIDA-System – insbesondere die zugrundeliegenden Risikoindikatoren, Analysemethoden und Bewertungsparameter sowie die Ableitung neuer Erkenntnisse für Analysen, Lagebilder und eine aktuelle

Branchenbeobachtung – wird hierdurch stetig angepasst, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung effektiv und qualitativ hochwertig bekämpfen zu können.

Die Auswahl der durch die FKS zu prüfenden Sachverhalte erfolgt letztlich anhand einer Risikobewertung auf Grundlage von Risikokriterien durch die mit der Prüfungsaufgabe betrauten FKS-Bediensteten vor Ort. Hierbei sollen künftig auch die durch das OIDA-System übermittelten Risikomeldungen bei der Entscheidung über die Auswahl der zu prüfenden Sachverhalte berücksichtigt werden, um vorrangig in den Hochrisikobereichen zu prüfen. Daneben prüft die FKS auch künftig Sachverhalte, denen keine Risikohinweise zugrunde liegen.

Der Rollout des OIDA-Systems ist für das Jahr 2028 geplant.

6.3 Strategisches Risikomanagement

Die Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der FKS ändern sich fortlaufend, z. B. durch die gesetzliche Zuweisung weiterer Aufgaben, immer komplexere Prüf- und Ermittlungssachverhalte, ein sich an den Verfolgungsdruck anpassendes Täterumfeld und -verhalten, die Vielfalt der Zusammenarbeitsbehörden und anspruchsvolle Ahndungsaufgaben.

Dadurch sind sehr kurzfristige Priorisierungen und Anpassungen in den Prozessen und Ressourcenzuordnungen der FKS erforderlich. Zudem ordnet sich die Aufgabenwahrnehmung der FKS in äußerst komplexe Zusammenhänge von Verwaltungsstrukturen, Wirtschaft und Politik ein.

Das strategische Risikomanagement unterstützt dabei, Risiken in dem sich stetig verändernden und komplexer werdenden Arbeitsumfeld der FKS zu erkennen und Handlungsspielräume zu erweitern. Je früher Risiken erkannt werden, desto mehr Möglichkeiten stehen im proaktiven Umgang damit zur Verfügung.

Zum 1. Juni 2023 wurde das Zentrale Risikomanagement auf Ebene der GZD bei der Direktion VII sowie das Lokale Risikomanagement auf Ebene der HZÄ eingerichtet. Mit dem Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung wurde die rechtliche Grundlage für das Zentrale Risikomanagement als Zentralstellenaufgabe der GZD geschaffen (hierzu nähere Ausführungen unter IV.A.2).

C. Schwarzarbeit

1. Sozialversicherungsrechtliche Verstöße

Arbeitgeber müssen ihre versicherungspflichtigen Beschäftigten bei den Einzugsstellen der Sozialversicherungsträger melden (vgl. sozialversicherungsrechtlicher Meldepflichtenkatalog in § 28a SGB IV). Für Arbeitgeber in den in § 28a Absatz 4 SGB IV genannten Wirtschaftsbereichen besteht zudem eine Sofortmeldepflicht, wonach der Arbeitgeber verpflichtet ist, den Tag des Beginns eines Beschäftigungsverhältnisses spätestens bei dessen Aufnahme an die Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) zu melden. Die Einhaltung der sich aus Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a SGB IV überprüft die FKS auf Grundlage von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SchwarzArbG.

Ein Verstoß gegen die Meldepflichten aus § 28a SGB IV kann bußgeldrechtliche Konsequenzen haben (Ordnungswidrigkeit gemäß § 111 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 4 SGB IV). Zudem geht mit der Verletzung der sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten durch den Arbeitgeber oftmals die nicht ordnungsgemäße Entrichtung von Sozialabgaben einher (Straftat nach § 266a StGB).

Der 2019 neu geschaffene Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 8 Absatz 3 SchwarzArbG (leichtfertiges Nichtabführen von Sozialversicherungsbeiträgen) wurde zwischenzeitlich evaluiert (vergleiche Ausführungen unter IV.A.1 und Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, Bundestagsdrucksache 20/13850).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

1.1 Umfang und Entwicklung

Jahr	2021	2022	2023	2024
erledigte Strafverfahren wegen § 266a StGB	14.849	13.049	13.380	13.799
Schadenssumme aus Strafverfahren wegen § 266a StGB (in Mio. Euro)	627,45	545,44	503,38	653,15

Quelle: Generalzolldirektion

Die von der Deutschen Rentenversicherung erfassten Prüfergebnisse der Jahre 2021 bis 2024 sind der nachfolgenden Auswertung zu entnehmen:

Jahr	Verdachtsfälle	Berechnungsfälle	Nachforderungen (in Mio. Euro)	Säumniszuschläge (in Mio. Euro)
2021	80.282	99.608	350,19	192,34
2022	77.824	78.115	328,35	188,49
2023	62.990	84.735	513,33	299,56
2024	75.493	91.723	406,91	222,38

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Die folgenden Tabellen zeigen eine Auswertung der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (von Unfallversicherungsträgern gemeldete Zahlen von Schwarzarbeitsfällen) für den Zeitraum 2021 bis 2024. Sofern Statistiken zu Mindestlohnunterschreitungen geführt wurden, werden diese gesondert ausgewiesen.

Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft (BG Bau)

Jahr	Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2023	257	22.658.268
2024	318	24.702.835
gesamt	575	47.361.103

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr)

Jahr	Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021	121	733.656
2022	113	1.445.682
2023	149	1.900.890
2024	135	1.184.870
gesamt	518	5.265.098

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN)

Jahr	Fallanzahl	davon Mindestlohnunterschreitung	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021	120	11	142.309
2022	89	8	92.266
2023	70	7	81.357
2024	83	5	90.834
gesamt	362	31	406.766

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Verwaltungsberufsgenossenschaft (VBG)

Jahr	Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021	121	721.494
2022	53	598.155
2023	79	989.190
2024	29	128.476
gesamt	282	2.437.315

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Berufsgenossenschaft Holz und Metall (BGHM)

Jahr	Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021 bis 2024	108 (davon 20 Fälle mit Mindestlohnunterschreitung)	3.341.544

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Berufsgenossenschaft Handel und Warenlogistik (BGHW)

Jahr	Fallanzahl	davon Mindestlohnunterschreitung	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021	43	10	80.315
2022	49	14	250.639
2023	41	12	393.705
2024	39	11	159.620
gesamt	172	47	884.279

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW)

Jahr	Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021	7	10.727
2022	8	69.912
2023	18	16.819
2024	9	18.189
gesamt	42	115.647

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Berufsgenossenschaft Rohstoffe und chemische Industrie (BG RCI)

Jahr	Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2021 bis 2024	6 (davon 2 Fälle von Mindestlohnunterschreitungen)	268.000

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Berufsgenossenschaft Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM)

Keine Erfassung

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Gesamtsumme 2021 bis 2024 (alle Unfallversicherungsträger)

Fallanzahl	Höhe der Schadensberechnungen in Euro
2.065	60.079.752

Quelle: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

1.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Träger der Renten- und der Sozialversicherung sind Zusammenarbeitsbehörden der FKS (§ 2 Absatz 4 Satz 1 Nummer 5 und 6 SchwarzArbG). Dies hat neben der Prüfung der sich aus dem SGB IV und SGB VII ergebenden Pflichten auch verschiedene Mitteilungspflichten zur Folge. Die FKS teilt infolge ihrer Prüfungen aufgedeckte Sachverhalte, die im originären Aufgabenbereich der Rentenversicherungsträger zu finanziellen Forderungen führen könnten, mit. Die Prüfung der Einhaltung der Meldepflicht nach dem SGB VII wird grundsätzlich durch die Träger der Rentenversicherung im Auftrag der Unfallversicherung durchgeführt. Nur in Ausnahmefällen prüfen die Unfallversicherungsträger die Meldung der Beitragsgrundlagen selbst.

Die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS mit den Trägern der Rentenversicherung sowie mit den Trägern der Unfallversicherung sind in Zusammenarbeitsvereinbarungen geregelt (siehe Abschnitt VI. Anlage 2). Die Inhalte der Zusammenarbeitsvereinbarungen und deren Anlagen werden fortlaufend aktualisiert. Die Zusammenarbeitsvereinbarung mit der DGUV wurde überarbeitet und im Januar 2024 bekanntgegeben. Somit ist sichergestellt, dass insbesondere rechtliche Änderungen, neue Gremienentscheidungen der Träger der Sozialversicherung und Verfahren zum gegenseitigen Austausch von Informationen und Daten zwischen der FKS und den Rentenversicherungsträgern sowie mit den Unfallversicherungsträgern zeitnah dokumentiert werden.

Die Zusammenarbeitsvereinbarung mit der DRV wurde ebenfalls überarbeitet und im August 2024 bekanntgegeben. In dieser Vereinbarung wurde unter anderem ergänzt, dass der Datenaustausch zwischen den Trägern der Rentenversicherung und der FKS grundsätzlich elektronisch bidirektional über einen gesicherten Datenkanal erfolgt. Hierdurch kann die Zusammenarbeit effizienter gestaltet werden, insbesondere im Hinblick auf den gegenseitigen Informationsaustausch.

Positiv hervorzuheben ist überdies die vom Berliner Senat initiierte Arbeitsgruppe „Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft im Taxi- und Mietwagengewerbe“, an der auch die BG Verkehr aktiv beteiligt ist.

1.3 Besondere Begehungsweisen

Schwarzarbeit tritt in Form der Beschäftigung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ohne Meldung und Beitragsabführung zur Sozialversicherung oder falscher Meldung und nicht vollständiger Beitragsabführung auf. Sämtliche Begehungsweisen bezwecken im Kern die Täuschung der Behörden über den Umfang der im Inland bestehenden Sozialversicherungspflicht. Festzustellen sind im Bereich der sozialversicherungsrechtlichen Verstöße insbesondere die in den vorangegangenen Berichtszeiträumen geschilderten Begehungsweisen – namentlich Scheinselbstständigkeit, Lohnsplitting, Schein- und Abdeckrechnungen sowie der Missbrauch der EU-Dienstleistungsfreiheit.

Scheinselbstständigkeit

Eine besondere Begehungsweise stellt nach wie vor die Scheinselbstständigkeit dar. Scheinselbstständigkeit ist gegeben, wenn eine erwerbstätige Person als formell selbstständiger Unternehmer oder selbstständige Unternehmerin (Auftragnehmer bzw. Auftragnehmerin) auftritt, obwohl sie tatsächlich im Sinne des § 7 Absatz 1 SGB IV abhängig beschäftigt ist.

Charakteristisch für die Scheinselbstständigkeit ist, dass zu Unrecht das Bestehen einer Sozialversicherungspflicht verneint und damit die Abführung der Sozialabgaben vermieden wird, ebenso wie ggf. die Zahlung von Mindestlöhnen oder die Einhaltung von Arbeitnehmerschutzvorschriften, die bei Selbstständigen nicht zu beachten sind.

Prüfungen und Ermittlungen ergeben häufig, dass vermeintlich Selbstständige persönlich weisungsgebunden und in eine fremde Betriebsstruktur eingebunden sind, sodass es sich bei Berücksichtigung aller Umstände tatsächlich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt. Zur Verschleierung werden häufig gefälschte Unterlagen ausgestellt, welche eine tatsächlich vorhandene Eingliederung in den Betrieb verhüllen sollen.

Scheinselbstständigkeit ist nach wie vor in nahezu allen Wirtschaftsbereichen vorzufinden und nicht auf Einzelfälle beschränkt. Die Branchen, in denen die FKS vermehrt Scheinselbstständigkeit festgestellt hat, haben sich nicht wesentlich verändert. Hierzu zählt, wie vor allem von diversen Ministerien der Länder, der SOKA-Bau sowie dem ZDB und dem ZDH berichtet, insbesondere die Baubranche. Darüber hinaus wird Scheinselbstständigkeit ebenso vermehrt in den Branchen Gebäudereinigung, Sicherheitsgewerbe und Paketzustellung festgestellt.

Der ZDB teilt außerdem mit, dass in den letzten Jahren die Zahl der Einmannbetriebe im Bauhandwerk explosionsartig angestiegen sei. Viele Solo-Selbstständige arbeiteten aber faktisch wie abhängig beschäftigte Arbeitnehmer. Die unrechtmäßig agierenden Betriebe würden immer wieder unterschiedliche Strategien entwickeln, um sich der Abführung von Sozialabgaben und Steuern zu entziehen. Beispielsweise hätten die vergangenen Jahre

gezeigt, dass Baubetriebe mittlerweile von Angeboten „überschwemmt“ würden, wonach Handwerker versuchten, andere selbstständige Handwerker zu einem sehr geringen Stundenverrechnungssatz zu vermitteln. Hierbei bestünde der dringende Verdacht, dass es sich nicht um selbstständige Handwerker, sondern um Scheinselbstständige handle. Darüber hinaus sei festzustellen, dass sich insbesondere bulgarische und rumänische Arbeitnehmer als Selbstständige in Deutschland meldeten und dann Gesellschaften bürgerlichen Rechts bildeten, um gemeinsam Bauleistungen anzubieten. Häufig handle es sich dabei aber um „Scheingesellschaften“. Im Zusammenhang mit Entsendeverfahren würden Arbeitnehmer teilweise als Selbstständige angemeldet, ohne dass sie davon wüssten oder die Umstände einschätzen könnten.

Darüber hinaus gelten die im Vierzehnten Bericht dargestellten Entwicklungen fort.

Lohnsplitting

Eine bekannte Verschleierungsform zur Reduktion von Lohnnebenkosten ist nach wie vor das sogenannte Lohnsplitting. Die Versicherungspflicht für das Beschäftigungsverhältnis wird seitens der Arbeitgeber dadurch verschleiert, dass diese – statt der korrekten Angaben über das bestehende nicht geringfügige Beschäftigungsverhältnis – gegenüber dem Träger der Sozialversicherung mehrere fiktive beitragsfreie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zur Sozialversicherung anmelden. Weiterhin werden Fälle von Lohnsplitting im Rahmen von bestimmten steuer- und sozialabgabenoptimierten Entlohnungsmodellen festgestellt. Hierbei werden zu fest vereinbarten (niedrigen) Grundlöhnen steuer- und sozialversicherungsfreie Entgeltbestandteile (wie z. B. Auslösungen, Spesen, Fahrtkostenzuschüsse, Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge) in den Endlohn eingerechnet. Die Einrechnung geschieht zum Teil mittels EDV-Unterstützung, welche die maximal möglichen Zuschläge ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitsumstände berechnet. Steuerfrei und nicht sozialversicherungsrelevant sind diese Zuschläge jedoch nur, wenn sie zweckgemäß, also z. B. für zu unüblichen Zeiten geleistete Arbeit, gezahlt werden. Da diese Begehungsform ohne besonderen Aufwand umgesetzt werden kann und es sich um eine eher einfache Verschleierungsform handelt, kommt Lohnsplitting übergreifend in nahezu sämtlichen Branchen vor. Ein Schwerpunkt liegt jedoch in denjenigen Branchen, die aufgrund eines hohen Anteils an persönlicher Arbeitskraft besonders lohnintensiv sind und die ferner ebenso einen hohen Anteil an geringfügig Beschäftigten aufweisen. Dies sind unter anderem das Reinigungsgewerbe, der Einzelhandel und das Sicherheitsgewerbe. Das Hessische Ministerium der Finanzen berichtet außerdem von vermehrter Feststellung des Lohnsplittings im steuerrechtlichen Kontext in den Branchen der körpernahen Dienstleistungen, also bei Friseuren und Barbershops sowie bei Nagelstudios.

Scheinrechnungen

Von Arbeitgebern werden inhaltlich unrichtige Belege (sogenannte Schein- oder Abdeckrechnungen) verwendet, um unter anderem Schwarzlohnzahlungen für nicht oder zu gering zur Sozialversicherung gemeldete Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu verschleiern. Zu diesem Zweck werden Scheinfirmen vom Arbeitgeber selbst gegründet oder fremde Scheinfirmen (Servicefirmen) in Anspruch genommen, die gegen Zahlung einer Provision Scheinrechnungen in den Wirtschaftskreislauf einbringen. Die Scheinfirmen erstellen und verkaufen „Rechnungen“ über vermeintlich erbrachte Leistungen, die der tatsächliche Arbeitgeber (Rechnungskäufer) gewinnmindernd als Aufwand verbucht und auf das Konto der Servicefirma überweist. Der Inhalt der Scheinrechnungen wird durch die Rechnungskäuferin oder den Rechnungskäufer detailliert vorgegeben. Die auf dem Konto der Scheinfirma gutgeschriebenen Rechnungsbeträge werden regelmäßig zeitnah vom Konto bar verfügt und abzüglich der Provision von der Betreiberin oder dem Betreiber der Scheinfirma an die Rechnungskäuferin oder den Rechnungskäufer zurückgezahlt. Die finanziellen Mittel stehen dort für Schwarzlohnzahlungen an nicht oder zu gering zur Sozialversicherung angemeldete Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zur Verfügung.

Scheinfirmen werden auch genutzt, um Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (z. B. im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung) zur Sozialversicherung anzumelden. Faktisch sind sie jedoch in die Arbeitsorganisation des tatsächlichen Arbeitgebers eingegliedert und arbeiten weit mehr als die angezeigten Stunden. Fällige Beiträge werden durch die betreffende Scheinfirma nicht oder nur teilweise an die Sozialversicherungsträger abgeführt. Die beschriebenen Verschleierungsformen werden insbesondere in lohnintensiven Branchen und Tätigkeiten (z. B. bei der Verlegung von Glasfaserkabeln) festgestellt.

Die Gründung solcher Firmenkonstellationen erfolgt EU-weit und ist meist zeitlich begrenzt.

Nach einer variierenden „aktiven“ Nutzungsdauer werden diese Scheinfirmer „bestattet“ und anschließend durch neue Scheinfirmer ersetzt. Als verantwortlich Handelnde werden oftmals wirtschaftlich unerfahrene natürliche Personen (Strohleute) eingesetzt, die sich häufig nicht in Deutschland aufhalten, oder es werden Aliasidentitäten verwendet.

Die tatsächlich verantwortlich Handelnden (faktische Geschäftsführer) wirken ausschließlich im Hintergrund. Für diese Verschleierungsform wird auch der Begriff „Kettenbetrug“ verwendet, da in der Praxis nicht selten mehrere Scheinfirmer „wie eine Kette“ hintereinandergeschaltet sind.

Die Erstellung und Verwendung von Scheinrechnungen stehen häufig im engen Zusammenhang mit der Hinterziehung von Einkommen- und Umsatzsteuer.

Bei der Gründung und dem Betrieb der Scheinfirmer agieren immer häufiger kriminelle Banden in organisierten Strukturen und erschweren damit die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Den Tätern fließen dabei aufgrund der vereinnahmten Provisionen in erheblichem Umfang Gewinne zu (siehe Abschnitt III.B.4). Zum Beispiel erfolgen im Rahmen grenzüberschreitender Kriminalität die Gründung von Scheinfirmer und die Einrichtung von Bankkonten im Ausland, um zu verhindern, dass Kontrollmitteilungen deutscher Kreditinstitute an hiesige Behörden abgegeben werden.

Die Tätergruppen reagieren auf die Ermittlungen der Behörden mit Wanderbewegungen der Kettenmitglieder zwischen den Ländern, Identitätsdiebstahl, Vortäuschung des Kaufes hochwertiger Waren oder „Hawala-Banking“. In der jüngeren Vergangenheit ist zu beobachten, dass die professionell organisierten Tätergruppen zunehmend multideliktisch agieren.

Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz teilt mit, dass Strohmannfirmer hauptsächlich im Baugewerbe auftreten.

Missbrauch der EU-Dienstleistungsfreiheit

Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unterliegen nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in der EU grundsätzlich den sozialversicherungsrechtlichen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem sie eine Beschäftigung ausüben. Unter anderem bei Entsendungen wird von diesem Grundsatz abgewichen. Hier unterliegen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen grundsätzlich weiterhin den Rechtsvorschriften des Sitzstaates des Arbeitgebers. Zum Nachweis dafür, dass ein anderer Mitgliedstaat für den Bereich der sozialen Sicherheit zuständig ist, dient die sogenannte portable A1-Entsendebescheinigung (PD A1).

Im Zusammenhang mit der PD A1 wird von der FKS z. T. struktureller Missbrauch festgestellt. So werden beispielsweise in anderen EU-Staaten Briefkastenfirmer gegründet, die keine wirtschaftliche Tätigkeit im Entsendestaat ausüben. Diese dienen ausschließlich dem Zweck, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Staaten mit niedrigen Sozialversicherungsabgaben- und Lohnniveaus einzustellen und nach Deutschland zu entsenden. Falls im Beschäftigungsstaat der Verdacht besteht, dass eine PD A1 zu Unrecht ausgestellt worden ist, ist ein sogenanntes Dialog- und Vermittlungsverfahren mit dem Ziel einzuleiten, dass die ausstellende Behörde die Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidung überprüft und die PD A1 gegebenenfalls zurücknimmt. Bis zu einer Entscheidung durch den anderen Mitgliedstaat ist die PD A1 als gültig zu betrachten (Bindungswirkung). Mögliches strafbares Verhalten kann in diesem Fall auch bei Nichtvorliegen der Entsendevoraussetzungen aufgrund der Bindungswirkung einer bestehenden PD A1 grundsätzlich nicht nach § 266a StGB verfolgt werden.

2. Steuerrechtliche Verstöße

Die Behörden der Zollverwaltung sind nach § 2 Absatz 2 Satz 2 SchwarzArbG zur Mitwirkung an den Prüfungen der für die Verfolgung und Ahndung steuerrechtlicher Verstöße zuständigen Landesfinanzbehörden berechtigt.

Sie prüfen nach § 2 Absatz 1 Satz 2 SchwarzArbG zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Mitteilungspflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 SchwarzArbG, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Steuerpflichtige den sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten nicht nachgekommen sind.

2.1 Umfang und Entwicklung

Auch im aktuellen Berichtszeitraum konnte die FKS durch Prüfungs- und Ermittlungserkenntnisse zur Aufklärung steuerrechtlicher Verstöße beigetragen.

Jahr	2021	2022	2023	2024
Steuerschäden aus Ermittlungsverfahren der Landesfinanzverwaltungen, die aufgrund von Prüfungs- und Ermittlungserkenntnissen des Zolls veranlasst wurden (in Mio. Euro)	96,1	100,5	137,3	205,4

Quelle: Angaben aller 16 Landesfinanzverwaltungen, die der Zollverwaltung im Rahmen der Berichterstellung zur Verfügung gestellt wurden

2.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Der Informationsaustausch zwischen den Behörden der Zollverwaltung und den Landesfinanzbehörden bewegt sich nach den pandemiebedingten Einschränkungen wieder auf einem hohen Niveau. Die durch die FKS an die Landesfinanzbehörden übermittelten Informationen beinhalten wie im vorherigen Berichtszeitraum überwiegend Hinweise auf Barzahlungen oder auf Geschäfte ohne Rechnung und auf nicht versteuerte Umsätze. Die Informationen der Landesfinanzbehörden an die FKS enthalten insbesondere Hinweise auf Lohnsplitting, Schwarzlohnzahlungen und Scheinselbstständigkeit. Darüber hinaus werden in allen Ländern gemeinsame Prüf- und Ermittlungsverfahren mit den Landesfinanzbehörden durchgeführt, deren Anzahl sich auf einem hohen Niveau bewegt.

Der sich stetig verbessernde Kontakt in den unterschiedlichsten Formaten zwischen den Verwaltungen fördert den Informationsaustausch und erleichtert gemeinsame, insbesondere komplexe Maßnahmen. So war die Steuerfahndungsstelle Berlin an mehreren BAO Maßnahmen der FKS innerhalb und außerhalb Berlins beteiligt und unterstützt diese im Rahmen der Amtshilfe. Bereits bestehende gemeinsame Datenplattformen werden weiterhin erfolgreich genutzt.

Darüber hinaus arbeitet die FKS mit dem BZSt zusammen, wenn es um Sachverhalte mit Auslandsbezug geht oder Sachverhalte im Zusammenhang mit Umsatzsteuerbetrug stehen.

Ferner kann die FKS einzelfallbezogen Informationen zu den in der beim BZSt geführten Datenbank ZAUBER gespeicherten Angaben über die zuständigen Stellen in der Finanzverwaltung abfragen. Derzeit wird entsprechend § 6 Absatz 3 SchwarzArbG an einem automatisierten Zugriff für die Beschäftigten der FKS auf die Datenabfrage im IT-Fachverfahren ZAUBER des BZSt gearbeitet. Die Abfrageergebnisse können dann direkt für anhängige Prüf- oder Ermittlungsverfahren verwendet werden.

2.3 Besondere Begehungsweisen

Wesentliche Neuentwicklungen sind im Bereich der steuerrechtlichen Verstöße seit der Erstellung des Vierzehnten Berichts nicht festzustellen.

Eine häufige Begehungsform ist nach den Feststellungen der Landesfinanzbehörden auch hier die in Abschnitt II.C.1 dargestellte Verwendung von Scheinrechnungen als Abdeckrechnungen zur Verschleierung von Schwarzarbeit. Wie bereits in den Vorjahren berichten die Landesfinanzbehörden, dass eine gebräuchliche Begehungsweise in diesem Zusammenhang der sogenannte „Kettenbetrug“ ist. Hierzu gelten die Ausführungen in Abschnitt II.C.1 entsprechend.

Mehrheitlich berichten die Landesfinanzbehörden auch über Fälle der Scheinselbstständigkeit. Diese Begehungsweise ist ebenfalls in Abschnitt II.C.1 dargestellt. Sie stellt inzwischen eine sehr häufige Form von Schwarzarbeit bzw. illegaler Beschäftigung dar und zeigt sich in allen personalintensiven Gewerbezweigen. Dabei ist festzuhalten, dass die Scheinselbstständigkeit nicht mehr ausschließlich der Umgehung der Arbeitnehmerfreizügigkeit dient, sondern auch zur Umgehung des Mindestentgelts (siehe Abschnitte II.D.1 bis D.3) und der Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten bzw. von Arbeitgeberpflichten.

Auch im Bereich der steuerrechtlichen Verstöße gelten die Baubranche sowie Friseure bzw. Barbershops und Nagelstudios als Schwerpunkte.

3. Sozialleistungsbetrug und unrechtmäßiger Leistungsbezug beim Kindergeld

Die FKS prüft gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SchwarzArbG, ob auf Grund erbrachter oder vorgetäuschter Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB III zu Unrecht bezogen werden oder wurden. Darüber hinaus hat die FKS auch die strafrechtliche Ermittlungskompetenz für Ermittlungsverfahren, die sich aus den o. g. Prüfungen ergeben oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen Prüfgegenständen stehen.

Die Prüfung der Bewilligung und rechtmäßigen Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und SGB III ist Aufgabe der jeweiligen Leistungsträger. Für Leistungen nach dem SGB III ist die BA zuständig. Die Zuständigkeit für Leistungen nach dem SGB II liegt bei den Trägern der Grundsicherung, d. h. bei den Jobcentern, die entweder als gemeinsame Einrichtungen von BA und Kommune (§ 44b SGB II) oder als zugelassene kommunale Träger der Kreise und kreisfreien Städte (§ 6a SGB II) organisiert sind.

Eine wesentliche Erkenntnisquelle für die Feststellung von Leistungsbetrug im SGB II ist der automatisierte Datenabgleich nach § 52 SGB II, das DALG-II-Verfahren. Es werden jährlich vier Quartalsabgleiche durchgeführt. Bei allen Abgleichen wird geprüft, ob nicht angezeigtes Einkommen aus einer geringfügigen oder versicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt wurde oder erzielt wird. In den gemeinsamen Einrichtungen wird der Datenabgleich mit Einkommen aus einer geringfügigen oder versicherungspflichtigen Beschäftigung über den vierteljährlichen Abgleich (DALEB) hinaus monatlich durchgeführt. Die vierteljährlichen Abgleiche beinhalten außerdem den Abgleich mit anderen Sozialleistungen (Renteneinkünfte, Leistungen der Arbeitsförderung [z. B. Arbeitslosengeld, Berufsausbildungsbeihilfe], Grundsicherungsleistungen anderer Träger) sowie mit ausgeführten Freistellungsaufträgen und ehemals begünstigtem Altersvorsorgevermögen.

Sofern der Datenabgleich Anlass zur Prüfung oder tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat (insbesondere Betrug nach § 263 StGB) ergibt, die im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen steht, leiten die Jobcenter den Fall der zuständigen Zolldienststelle zu, in deren Bezirk die betroffene Person ihren Wohnsitz hat.

Die FKS ist zuständig für die Verfolgung von Verstößen, die bei eigenen Prüfungen aufgedeckt wurden, sowie bei Verstößen, die im Zusammenhang mit einer ausgeübten oder vorgetäuschten Beschäftigung stehen und von einem Jobcenter zur weiteren Verfolgung zugeleitet werden, weil eine Außenprüfung erforderlich ist oder der Verdacht einer Straftat besteht. Die FKS hat darüber hinaus auch die strafrechtliche Ermittlungskompetenz.

Die FKS unterstützt zudem die Familienkassen, indem sie im Rahmen ihrer Prüfungen nach dem SchwarzArbG Anhaltspunkte für ungerechtfertigten Kindergeldbezug überprüft und diese durch Sofortmitteilung an die zuständige Familienkasse zur weiteren Prüfung und gegebenenfalls Ermittlung weitergibt. Daneben hat die FKS die Befugnis an Prüfungen der Familienkasse mitzuwirken, um diese bei Vor-Ort-Maßnahmen zu unterstützen.

3.1 Umfang und Entwicklung

Erledigte Ordnungswidrigkeitenverfahren mit Folgen

Jahr	2021	2022	2023	2024
Angabepflichtverletzung Bürgergeldbezug* § 63 Absatz 1 Nummer 6 SGB II	482	455	510	595
Mitteilungspflichtverletzung Bürgergeldbezug* § 63 Absatz 1 Nummer 7 SGB II	7.557	6.188	6.422	8.540
Angabe- und Anzeigepflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 26 SGB III	945	1.066	1.128	1.709
Mitteilungspflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 27 SGB III	10.020	10.367	8.920	11.194

Quelle: Generalzolldirektion

* bis 31.12.2022 Alg II

Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge in Mio. Euro

Jahr	2021	2022	2023	2024
Angabepflichtverletzung Bürgergeldbezug* § 63 Absatz 1 Nummer 6 SGB II	0,06	0,06	0,05	0,07
Mitteilungspflichtverletzung Bürgergeldbezug* § 63 Absatz 1 Nummer 7 SGB II	0,6	0,69	0,72	1,06
Angabe- und Anzeigepflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 26 SGB III	0,11	0,12	0,11	0,19
Mitteilungspflichtverletzung § 404 Absatz 2 Nummer 27 SGB III	0,92	1,26	1,10	1,50

Quelle: Generalzolldirektion

* bis 31.12.2022 Alg II

3.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie Sozialleistungsbetrug und des unrechtmäßigen Leistungsbezugs beim Kindergeld hat hohe Priorität und setzt daher eine koordinierte Zusammenarbeit und einen intensiven Informationsaustausch aller beteiligten Stellen voraus.

Die Koordinierung der Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Leistungsbetrug zwischen FKS und BA, Jobcenter sowie Familienkasse erfolgt in Form von Zusammenarbeitsvereinbarungen oder -leitfäden mit dem Ziel, den gesetzlichen Auftrag aus dem SchwarzArbG zu konkretisieren und die praktische Zusammenarbeit zwischen den Behörden bundeseinheitlich zu intensivieren und zu optimieren.

Durch regelmäßige bzw. anlassbezogene Zusammenarbeitsgespräche sowie den Austausch von Fachinformationen wird die gemeinsame Arbeit gefördert und gestärkt. Des Weiteren werden die vorgenannten Vereinbarungen in regelmäßigen Abständen evaluiert, so dass bei Bedarf Anpassungen vorgenommen werden können.

Zusammenarbeitsgespräche haben u. a. zur Erweiterung der automatisierten Abfragemöglichkeiten der FKS zu Leistungsempfängern geführt. Seit Anfang 2022 kann die FKS auch Daten von Personen automatisiert abrufen, die Leistungen nach dem SGB II von Jobcentern, die als gemeinsame Einrichtungen geführt werden, empfangen.

Die bereits bestehende Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen FKS und BA im Rechtskreis SGB III wurde aktualisiert und ist am 1. April 2024 in Kraft getreten. Auch der Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger) im Rechtskreis SGB II ist überarbeitet worden und am 1. April 2024 in Kraft getreten.

Diese Grundsatzvereinbarungen sehen u. a. die Möglichkeit vor, regionale Übereinkommen zur konkreten Zusammenarbeit mit den für die HZÄ örtlich zuständigen Sozialleistungsträgern abzuschließen. Zahlreiche HZÄ haben im Berichtszeitraum von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, um die Zusammenarbeit im Kontext der Bekämpfung des Sozialleistungsmissbrauchs zu optimieren.

Die BA berichtet ihrerseits, dass die Zusammenarbeit mit der FKS im Rechtskreis SGB III unverändert gut funktioniert. Die Zusammenarbeit im Rechtskreis SGB II ist aus Sicht der BA und bezogen auf die gemeinsamen Einrichtungen unterschiedlich ausgeprägt und im Wesentlichen davon abhängig, ob ein regelmäßiger Austausch stattfindet, Ansprechpersonen bekannt sind und innerhalb der Jobcenter Verantwortlichkeiten für die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch eingerichtet worden sind.

Im Kontext der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch spielt für die BA auch die Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaften und Gerichten eine bedeutende Rolle. Im Rechtskreis SGB III gestaltete sich diese überwiegend positiv.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vertreter der BA nehmen an Hauptverhandlungen teil, wenn Bußgeldentscheidungen gerichtlich überprüft werden, und bringen die Gesichtspunkte vor, die vom Standpunkt der Behörde für die Entscheidung von Bedeutung sind. So finden Bedenken zu geplanten Verfahrenseinstellungen durch die Gerichte oftmals Gehör und entsprechende Berücksichtigung.

Die Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaften und Gerichten im Rechtskreis SGB II hat sich im Berichtszeitraum infolge von regelmäßigen Gesprächen verbessert. Ein Kritikpunkt wird weiterhin darin gesehen, dass trotz der Vorgaben in den Ziffern 47 und 48 der Anordnung über die Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) nicht in allen Einzelfällen eine Unterrichtung über den Verfahrensausgang erfolgt.

Um noch effektiver gegen Leistungsmissbrauch vorgehen zu können, sieht es die BA als zweckdienlich an, einen automatisierten Zugriff auf die Daten des bundesweiten Melderegisters einzurichten.

Auch bei der Bekämpfung der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld arbeiten BA und FKS unverändert eng zusammen, unterstützen sich gegenseitig und stehen in einem kontinuierlichen Austausch. Die BA hat vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie die Maßnahmen zur Eindämmung von Leistungsmissbrauch ausgeweitet. (z. B. Nachgehen bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch durch eine BA-interne Task Force, umfangreiche Datenanalysen mit Hilfe eines maschinellen Systems). Während der COVID-19-Pandemie konnten somit vermehrt Verstöße in Zusammenhang mit dem Bezug von Kurzarbeitergeld festgestellt werden, was auch mit der gestiegenen Inanspruchnahme zusammenhing. Denn im Berichtszeitraum wurde wegen der Auswirkungen der COVID-Pandemie besonders oft Kurzarbeit angezeigt und infolgedessen Kurzarbeitergeld beantragt. Der Hauptanteil der Verstöße betraf die nicht richtige Angabe von Soll-Entgelten bzw. ausgefallenen Arbeitsstunden.

Seit 2019 zählt auch die Familienkasse zu den Zusammenarbeitsbehörden der FKS. Auf- und Ausbau der noch jungen Kooperation wurden im Berichtszeitraum durch Hospitationen, Workshops sowie regionale Zusammenarbeitsgespräche weiter vorangetrieben. So wurden zwischen 2022 und 2024 sieben Workshops mit Vertretern fast aller regionalen Familienkassen und örtlich zuständigen HZÄ unter Beteiligung der GZD und der Familienkasse Direktion durchgeführt. Diese Veranstaltungen dienten vorrangig dem Ziel, das Verständnis für die Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Behörden untereinander zu fördern, gemeinsame Schnittmengen zu identifizieren und die Zusammenarbeit mit der Familienkasse bei allen Standorten zu etablieren sowie Netzwerke zu schaffen. Insofern beabsichtigen Familienkasse Direktion und GZD, weitere Workshops anzubieten, sodass letztlich alle HZÄ und zuständigen regionalen Familienkassen von den Möglichkeiten des direkten Austauschs und selbst erarbeiteten Vorschlägen für eine gut funktionierende Zusammenarbeit profitieren können.

Am 1. August 2024 ist – als Ergebnis der Evaluierung der Zusammenarbeitsvereinbarung von 2019 – eine überarbeitete Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Familienkasse in Kraft getreten. Weitere Evaluierungen werden erforderlich sein, um auf Fragestellungen und Hindernisse, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, oder neuartige Entwicklungen im Bereich des unrechtmäßigen Leistungsbezugs von Kindergeld und Kinderzuschlag adäquat reagieren zu können. Hierzu stehen GZD und Familienkasse Direktion in engem Austausch.

Die Zusammenarbeit zwischen FKS und Familienkasse findet überwiegend im Rahmen des Austauschs von Hinweisen statt. Die Hinweise der regionalen Familienkassen an die FKS resultieren mehrheitlich aus Auffälligkeiten, die bei der Antragsprüfung festgestellt werden. Beispiele hierfür sind Unstimmigkeiten bei Lohnunterlagen, Arbeitsverträgen sowie Unternehmen oder die Feststellung, dass mehrere EU-ansässige Antragsteller bei demselben Arbeitgeber beschäftigt sind und / oder in Sammelunterkünften wohnhaft sind. Sofern neben möglichen Anhaltspunkten für kindergeldrechtliche Verstöße auch zu prüfen ist, ob die Arbeitgeber ihren Pflichten (z. B. hinsichtlich sozialversicherungsrechtlicher Meldungen, Zahlung des Mindestlohns) nachkommen, schließen sich Prüfungen der FKS bei den (vermeintlichen) Arbeitgebern an. Das Ergebnis der Prüfung wird der zuständigen regionalen Familienkasse mitgeteilt. Sofern sich die Anhaltspunkte für einen möglichen unrechtmäßigen Kindergeldbezug verdichtet haben – z. B. dadurch, dass die Angaben der Antragstellenden zur angezeigten Beschäftigung unrichtig sind oder der angezeigte Arbeitgeber gar nicht existent ist -, werden der zuständigen Familienkasse entsprechende Informationen übermittelt, damit diese im Rahmen ihrer Zuständigkeit tätig werden kann.

Auch aus Sicht der Familienkasse Direktion hat die 2019 gesetzlich verankerte Zusammenarbeit zwischen FKS und Familienkassen zu einer wahrnehmbaren Verbesserung der Bekämpfung von unrechtmäßigem Leistungsbezug im Bereich Kindergeld und Kinderzuschlag geführt.

Aufgrund von Mitteilungen der HZÄ konnte die Familienkasse unrechtmäßigen Bezug von Leistungen aufdecken und hierdurch Überzahlungen vermeiden, mehrere Ermittlungs- und Steuerstrafverfahren einleiten und zu Unrecht ausgezahlte Leistungen aufheben und zurückfordern.

Die Zusammenarbeit führte bislang auch zur Gewinnung weiterer Netzwerkpartner, insbesondere die in § 2 Absatz 4 SchwarzArbG genannten Behörden.

Erschwert wird die Zusammenarbeit durch den unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt beider Behörden. Zudem sieht auch die Familienkasse Direktion aktuell noch kein flächendeckendes Verständnis für den Mehrwert der Zusammenarbeit auf der Ortsebene. Insgesamt ist die behördliche Zusammenarbeit im Bundesgebiet noch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Familienkasse Direktion ist – wie auch die GZD – der Auffassung, dass die Zusammenarbeit weiter vorangetrieben werden muss. Insbesondere sollte hierbei das Ziel verfolgt werden, wechselseitig mehr Fälle von Schein- bzw. Schwarzarbeit im Zusammenhang mit unrechtmäßigem Bezug von Kindergeld oder Sozialleistungen zu erkennen. Möglichkeiten der Sensibilisierung werden in gegenseitigen Hospitationen, Schulungen, Prüfungsbegleitungen und regelmäßigem Austausch zu aktuellen (regionalen) Themen gesehen.

Darüber hinaus würden aus Sicht der Familienkasse Direktion auch weitere modernere Übermittlungsmöglichkeiten, wie sie in der Zollverwaltung bereits implementiert wurden (verschlüsselte E-Mail-Kommunikation sowie Bereitstellung einer Datenaustauschplattform im Prüfverfahren) helfen. Die technische Weiterentwicklung wird fortlaufend geprüft. Ermittlungsergebnisse können bereits auf Grundlage des bestehenden Rechts ausgetauscht werden.

Die Verhinderung des unrechtmäßigen Leistungsbezugs von Kindergeld ist auch Ziel des Modells „MISSIMO“ (Sozialleistungsmisbrauch im Zusammenhang mit Problemimmobilien), von dem das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen berichtet. Dieses seit 2019 bestehende behördenübergreifende Modell wurde unter Federführung der nordrhein-westfälischen Fachressorts Justiz, Finanzen und Inneres entwickelt und dient dem Austausch von Daten auf kommunaler Ebene zwischen Kommunen, Familienkassen, Kreispolizeibehörden, zuständigen Jobcenter sowie Staatsanwaltschaften zu dem Zweck, Hinweise auf möglichen ungerechtfertigten Kindergeldbezug bei den Behörden zusammenzuführen, organisierten Missbrauch in diesem Bereich aufzudecken und gemeinsam im Rahmen von „Vor-Ort-Prüfungen“ dagegen vorzugehen. Kern des Modells ist ein strukturierter Datenaustausch auf kommunaler Ebene zwischen den beteiligten Behörden. Durch das Modell „MISSIMO“ konnten potentielle Fälle des Sozialleistungsmisbrauchs erkannt, kriminelle Netzwerke identifiziert und ungerechtfertigte Zahlungen zeitnah eingestellt werden. Die Familienkasse wertet das Modell – soweit bekannt – als Erfolg, da circa 50 Prozent der im Rahmen von MISSIMO geprüften Fälle zu einer Zahlungseinstellung und teilweise auch zu Rückforderungen beim Kindergeld führten.

3.3 Besondere Begehungsweisen / systematischer (bandenmäßiger) Sozialleistungsbetrug

Wesentliche Neuentwicklungen sind im Bereich der Verstöße mit Bezug zum Sozialleistungsbetrug seit der Erstellung des Vierzehnten Berichts nicht zu erkennen, jedoch ist ein Leistungsbetrug im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende in vielen unterschiedlichen Ausprägungen zu beobachten. Die am häufigsten auftretenden Fallgestaltungen sind das Verschweigen, die nicht rechtzeitige oder nicht richtige Mitteilung einer Beschäftigungsaufnahme (z.B. verspätete / unrichtige Anzeige oder die Nichtanzeige der Arbeitsaufnahme und der Ausübung einer Nebentätigkeit bei den jeweils zuständigen Sozialleistungsträgern). Weiterhin kommt es zu Beschäftigungsverhältnissen, die bei den Einzugsstellen als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse angemeldet sind, und die bei zeitgleichem Leistungsbezug in Vollzeit ausgeübt und durch verdeckte Lohnauszahlungen erheblich höher vergütet werden als in der Meldung zur Sozialversicherung ausgewiesen.

Vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen wurde von Fällen im Zusammenhang mit dem Bezug von SGB II-Leistungen und einem Wegzug aus Deutschland berichtet: Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Leistungen nach dem SGB II liegen die Voraussetzungen für deren Bezug (insbesondere auch ein Wohnsitz in Deutschland) vor. Obwohl die Leistungsberechtigten verpflichtet sind, das Jobcenter über einen Wegzug zu informieren, ziehen sie jedoch teilweise nach Bewilligung der Leistungen wieder in ihr Heimatland, ohne hierbei ihrer Mitteilungspflicht nachzukommen. In der Folge setzen die Jobcenter mangels Kenntnis des Wegzugs die Auszahlung der Leistungen fort, obwohl kein Anspruch mehr auf diese besteht.

Seit einigen Jahren stellen Jobcenter und auch Familienkassen – überwiegend in städtischen Ballungsgebieten mit hohem Wohnungsleerstand – Leistungsmisbrauch im Zusammenhang mit EU-Staatsangehörigen fest. Dabei handelt es sich nicht um eine flächendeckende Problematik, aber um ein bundesweit zunehmendes Phänomen. Im Rahmen der Beantragung von SGB II-Leistungen legen diese Personen zum Teil fingierte Arbeitsverträge bzw. Arbeitsverträge mit nur geringem Umfang bzw. Mietverträge – häufig in sogenannten Schrottimmobilien – vor und haben damit Anspruch auf die genannten Leistungen bzw. auf Erstattung der Kosten der Unterkunft nach geltendem Recht durch die Jobcenter.

Gegenüber den Behörden treten jedoch nur die Antragsteller/ Leistungsberechtigten auf. Bei den vermeintlichen Arbeitgebern oder Vermietern handelt es sich häufig um Strohleute oder es werden Alias-Identitäten verwendet. Zum Teil handelt es sich bei Arbeitgebern und Vermietern auch um dieselbe Person.

Die als Arbeitgeber auftretenden Personen sind nur sehr kurz auf dem Markt vertreten. Vorzuhaltende betriebliche Unterlagen, aus denen der Umfang der tatsächlichen Beschäftigung hervorgeht, werden nicht geführt.

Die Zahlung der o. g. Leistungen erfolgen auf Bankkonten der Leistungsberechtigten. Vielfach müssen die Leistungsberechtigten ein Gros der Zahlungen an die hinter diesen Strukturen stehenden Personen abtreten. Teils haben die Leistungsberechtigten auch gar keinen Zugriff auf diese Bankkonten, sondern nur Personen, die gegenüber den Behörden regelmäßig nicht in Erscheinung treten, verfügen hierüber. Die vermeintlichen Arbeitgeber, Vermieter, Dritten, tatsächlich Verantwortlichen und Leistungsberechtigten begehen mitunter die Straftaten auch arbeitsteilig.

Für den systematischen Sozialleistungsbetrug unter Beteiligung verschiedener Akteure werden kriminelle, teilweise menschenhandelsähnliche Strukturen geschaffen und genutzt, die sich anlassbezogen stetig verändern und oft auf persönlichen und kriminellen Beziehungsgeflechten basieren. Diese Strukturen werden gezielt geschaffen, um sich dem Kontroll- und Ermittlungsdruck durch die beteiligten Behörden zu entziehen und sie passen sich den jeweiligen Verhältnissen mit dem Ziel der Gewinnmaximierung an.

Die Familienkasse stellt fest, dass es im Zusammenhang mit der Arbeits- und Armutsmigration von Kindergeldberechtigten einschließlich ihrer Familien nach Deutschland Auffälligkeiten – vornehmlich aus Süd-Ost-Europa – gibt. Unionsbürger haben einen Kindergeldanspruch, wenn sie sich in Deutschland niederlassen und von ihrer Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen. Zur Erlangung dieses Arbeitnehmer-Status werden in den vorgenannten Fällen (u. a. geringfügige) Beschäftigungsverhältnisse vorgetäuscht. Darüber hinaus agieren Scheinarbeitgeber in einem „Verbund“, bei denen vermeintlich Beschäftigte nach vorgetäuschter Insolvenz bzw. Kurzarbeit von Scheinarbeitgeber zu Scheinarbeitgeber weitergereicht werden, um z. B. arbeitgeberorientierte Leistungen der BA wie Kurzarbeitergeld oder Insolvenzgeld zu erschleichen. Scheinarbeitgeber agieren in Einzelfällen auch als Vermieter, wobei über (vorgetäuschte) geringfügig beschäftigte Arbeitsverhältnisse die Mieten durch die Kosten der Unterkunft seitens der Jobcenter erbracht werden. Sollten vermeintliche Mieter sich gegebenenfalls gar nicht in Deutschland aufhalten, so kann der Wohnraum doppelt vermietet werden – z. B. dann, wenn der Wohnraum zusätzlich als Unterkunft (z. B. „Bettenburg“) bei einer möglichen Arbeitnehmer-Ausbeutung im Zusammenhang mit Lohndumping genutzt wird.

Um einen „Geschäftsbetrieb“ der Arbeitgeber vorzutäuschen werden Beschäftigte ggf. auch tatsächlich bei den Sozial- bzw. Krankenversicherungen angemeldet – wobei die Abgaben teilweise nicht abgeführt werden. Bei Krankenversicherungen werden die Beschäftigten bei unterschiedlichen Krankenkassen angemeldet. Vermeintlich Beschäftigte und ihre Familien halten sich gegebenenfalls nicht in Deutschland auf bzw. wenn sie sich in Deutschland aufhalten, ist der Kindergeldberechtigte zwecks Freizügigkeit nur vorgetäuscht in Beschäftigung (in Abgrenzung zu den Fällen nach dem zwischen- und überstaatlichen Recht).

Der Bekämpfung des Phänomens des Leistungsmissbrauchs durch Unionsbürger diente das im Zeitraum Dezember 2019 bis Oktober 2021 im Auftrag der Kommission Organisierte Kriminalität durchgeführte Bund-Länder-Auswerteprojekt KOK Union unter Federführung des BKA, an dem neben fünf LKÄ und der BA auch die FKS beteiligt war. Das Projekt zielte auf die Erlangung von Erkenntnissen zu den kriminellen Strukturen, deren Vorgehensweisen sowie die Aufdeckung und Verhinderung weiterer Betrugsstraftaten. Wesentliche Grundlage ist dabei, weitergehende Möglichkeiten des Datenaustausches zu entwickeln. Eine Empfehlung im Abschlussbericht des KOK-Berichts war auch, die Vorschrift des § 69 Satz 1 EStG auf ihre Effektivität in Bezug auf den Prozess der Kenntniserlangung von der Änderung der Wohnsitzeverhältnisse des Kindes bis zur Einstellung der Kindergeldzahlung zu untersuchen. Durch das Jahressteuergesetz 2022 vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2294) erfolgte eine Erweiterung der Datenübermittlungspflicht des BZSt gegenüber den Familienkassen auf alle Fälle der Wohnsitzeveränderung des Kindes (vorher nur Wegzug ins Ausland) mit Wirkung ab dem 1. Januar 2024. Die Vorschrift der proaktiven Meldung soll sicherstellen, dass die Familienkasse unverzüglich Kenntnis erlangt vom Wegzug eines Kindes oder dessen Abmeldung von Amts wegen, um die Rechtmäßigkeit des Bezugs von Kindergeld zu prüfen.

4. Handwerks- oder gewerberechtliche Verstöße

Die nach Landesrecht für den Vollzug der Gewerbeordnung oder der Handwerksordnung zuständigen Behörden prüfen, ob der Verpflichtung zur Anzeige vom Beginn des selbstständigen Betriebes eines stehenden Gewerbes (§ 14 GewO) nachgekommen oder ob die erforderliche Reisegewerbekarte (§ 55 GewO) erworben wurde. Sie kontrollieren auch, ob ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig betrieben wird und die Eintragung in die Handwerksrolle vorliegt. Die Verletzung dieser Pflichten kann bußgeldrechtliche Konsequenzen haben (§ 145 Absatz 1 Nummer 1, § 146 Absatz 2 Nummer 2 GewO, § 117 Absatz 1 Nummer 1 HwO,

§ 8 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 in Verbindung mit Nummer 1 Buchstabe d und e SchwarzArbG), deren Verfolgung und Ahndung ebenfalls den nach Landesrecht zuständigen Behörden obliegt.

4.1 Umfang und Entwicklung

Bezüglich des Umfangs sind außer einer erheblichen Zunahme der Anzahl von Barbershops keine wesentlichen Veränderungen im Vergleich zum vorangehenden Bericht festzustellen.

4.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die Zusammenarbeit der FKS mit den nach § 14 GewO für die Entgegennahme der Gewerbeanzeige zuständigen Behörden ist bei der Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit von besonderer Bedeutung.

Die zum 1. Januar 2015 geänderte Gewerbeanzeigenverordnung und die im April 2016 abgeschlossene Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS mit den Gewerbebehörden und den Schwarzarbeitsbehörden der Länder spielen eine gewichtige Rolle für die praktische Ausgestaltung der Zusammenarbeit. So erhält beispielsweise die FKS Informationen zu Gewerbeanzeigen, bei denen Anhaltspunkte für Scheinselbstständigkeit vorliegen (vgl. hierzu Vierzehnter Bericht unter II.B.4.3).

Die Übermittlung der Informationen an die FKS erfolgt seit dem 1. Januar 2017 flächendeckend weitgehend elektronisch und hat den papiermäßigen Versand der Unterlagen nahezu vollständig abgelöst. Die frühzeitige Unterrichtung der FKS ist hilfreich zur Aufdeckung von Scheinselbstständigkeit und eröffnet die Möglichkeit, zeitnah (gemeinsame) Prüfungen durchzuführen.

Die in verschiedenen Ländern durchgeführten „Gemeinsamen Aktionstage“ fördern die gemeinsame Arbeit verschiedener Behörden und verstärken die Wahrnehmung der gemeinsamen Kontrolltätigkeit in der Öffentlichkeit deutlich.

Darüber hinaus wurde die Zusammenarbeit fortlaufend weiter intensiviert. So wurde im Jahr 2022 beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz des Landes Brandenburg eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung eingerichtet. Aufgabe der Koordinierungsstelle ist nicht nur, die Arbeit zwischen den verschiedensten Akteuren zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung im Land Brandenburg besser zu verzahnen, diese fachlich zu beraten, fortzubilden und bei ihrer Arbeit in vielfältigster Art zu unterstützen, sondern auch neue Wege der Prävention zu identifizieren und zu implementieren. Dabei wurde auch die Bedeutung der länderübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere mit dem Land Berlin besonders hervorgehoben.

Am 9. August 2023 wurde zwischen dem Land Brandenburg und der GZD eine Absichtserklärung „Gemeinsam gegen Schwarzarbeit“ unterzeichnet, die das Ziel hat, die Kooperation auf Grundlage des SchwarzArbG zu optimieren. Gemeinsame Ziele sind hierbei u. a. die Vertiefung der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständigen Zolldienststellen und den kommunalen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden im Land Brandenburg, das Aufdecken und Bekämpfen von organisierten Formen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie neuer Begehungsformen hiervon, und die Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich. Als Präventionsmaßnahme zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung werden auf Basis dieser Absichtserklärung seit dem Jahr 2024 einmal jährlich gemeinsame Aktionstage zwischen der FKS und den kommunalen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden – gegebenenfalls unter Beteiligung weiterer Zusammenarbeitsbehörden - im Land Brandenburg durchgeführt.

Wie bereits im Vierzehnten Bericht der Bundesregierung dargelegt, hat der Senat von Berlin im Einvernehmen mit den Bezirken im August 2017 beschlossen, dass die Bearbeitung von bestimmten Ordnungswidrigkeitenverfahren im Zusammenhang mit dem SchwarzArbG beim Ordnungsamt Pankow zum 1. September 2017 zentralisiert wird. Zur Wahrnehmung der Aufgaben wurde die Zentrale Stelle zur Bekämpfung von Schwarzarbeit im Land Berlin (ZSBS-B) eingerichtet. Die Zusammenarbeit zwischen FKS, dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen und der ZSBS-B hat sich im Berichtszeitraum sehr gut entwickelt. Neben gemeinsamen Verbundeinsätzen finden gegenseitige Hospitationen und Arbeitstreffen zur engeren Vernetzung statt.

4.3 Besondere Begehungsweisen

Prüfungen der FKS ergaben insbesondere im Bereich des Friseurgewerbes regelmäßig Anhaltspunkte auf Verstöße gegen handwerksrechtliche Vorschriften, vorzugsweise gegen den Meisterzwang des § 1 Absatz 1 in Verbindung mit § 7 HWO. Dies betraf insbesondere den Bereich der spezialisierten Herrenfriseure, die sogenannten

„Barbershops“.³ Die im Rahmen der Prüfungen der FKS beobachteten Entwicklungen in diesem Bereich werden durch zahlreiche Wirtschaftsbehörden der Länder bestätigt und decken sich mit den Ausführungen des ZDH in seiner Stellungnahme. Ergänzend weist der ZDH auf eine Vielzahl von handwerksrechtlichen Verstößen im Bereich des KFZ-Gewerbes hin.

Darüber hinaus berichtet das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen von einer Verlagerung der Absprachen auf Internetplattformen.

Im Land Brandenburg werden zudem Briefkastenunternehmen, die sich physisch nicht vor Ort befinden, als problematisch geschildert, überdies Internetwerbung „illegaler“ Handwerker auf den verschiedensten Plattformen und die hieraus resultierenden Probleme bei der Nachverfolgung, die Ausübung handwerklicher Arbeiten durch gewerberechtlich ordnungsgemäß angezeigte Unternehmen, ohne jedoch über die entsprechende fachliche Qualifikation zu verfügen, sowie organisierte Formen der Schwarzarbeit, z. B. durch Großfamilien.

D. Illegale Beschäftigung

1. Entwicklungen in den gemeinsamen Vorschriften nach Mindestlohngesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Die Prüfung der Einhaltung der Mindestentgeltvorschriften steht unverändert im Zentrum der Prüfungstätigkeit der FKS. Dem wurde im Berichtszeitraum neben dem allgemeinen Prüfgeschehen auch durch Sonder- und Schwerpunktprüfungen Rechnung getragen, die besonders auf die Prüfung der Einhaltung der Mindestentgeltvorschriften ausgerichtet waren.

Exemplarisch werden die folgenden im Berichtszeitraum umgesetzten Maßnahmen aufgeführt:

- Die bundesweite Mindestlohn-Sonderprüfung 2024, mit Prüfbegleitungen von insgesamt 20 Delegationen verschiedener Mitgliedsstaaten der Europäischen Union im Rahmen der bislang größten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter Koordination der ELA unterstreicht die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit.
- Als Reaktion auf aktuelle Entwicklungen und berichtete Missstände hinsichtlich der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns wurde im Zeitraum zwischen dem 5. August und 27. September 2024 eine außerplanmäßige bundesweite Prüfungsaktion der FKS im Bereich der Verlegung von Glasfaserkabeln durchgeführt. Im Rahmen dieser Maßnahme wurde eine Vielzahl von Verstößen gegen Mindestlohnvorschriften, sozialversicherungsrechtliche Vorschriften und ausländerrechtliche Vorschriften festgestellt, welche sich mit den von der SOKA-BAU in ihrer Stellungnahme geschilderten Entwicklungen in diesem Bereich decken.
- Bereits im Jahr 2022 wurde im Personenbeförderungsgewerbe im Bereich des Taxi- und Mietwagengewerbes eine bundesweite Schwerpunktprüfung durchgeführt. Im Rahmen dieser Schwerpunktprüfung lag ein besonderer Fokus auf den durch die einschlägigen Online-Plattformen vermittelten Taxis und Mietwagen. Die FKS ist hier auf umfangreiche Subunternehmerketten gestoßen und es wurde eine große Anzahl von Sachverhalten festgestellt, welche erste Anhaltspunkte für Verstöße gegen Mindestlohnvorschriften ergaben.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts am 1. Juli 2023 wurden gleichlautend im Arbeitnehmer-Entsendegesetz und im Mindestlohngesetz Meldepflichten geändert und ergänzt.

Die Meldepflicht gemäß § 16 MiLoG obliegt seitdem dem Verleiher mit Sitz im Ausland, der Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen einen Entleiher im Inland oder Ausland überlässt. Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EWR sind darüber hinaus seit dem 1. Juli 2023 verpflichtet, der zuständigen Behörde der Zollverwaltung vor Beginn der Beschäftigung eines Kraftfahrers oder einer Kraftfahrerinnen für die Durchführung von Güter- oder Personenbeförderungen im Inland nach § 36 Absatz 1 AEntG eine detaillierte Anmeldung über das IMI elektronisch zuzuleiten.

³ Als Reaktion auf diese Feststellungen wurde die Branche „Friseur- und Kosmetikgewerbe“ in das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung aufgenommen, das am 30. Dezember 2025 in Kraft getreten ist.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

2. Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Durch das AEntG werden Arbeitgeber mit Sitz im Inland und im Ausland zur Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen verpflichtet.

Zum einen müssen nach § 2 AEntG die allgemeinen Arbeitsbedingungen aufgrund von Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften (z. B. Entlohnung einschließlich der Überstundensätze, bezahlter Mindestjahresurlaub, Höchst- arbeitszeiten und Mindestruhezeiten, Sicherheit, Gesundheitsschutz oder Hygiene am Arbeitsplatz oder die Anforderungen an die Unterkünfte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen) von im Ausland ansässigen Arbeitgebern gewährt werden. Diese Mindestarbeitsbedingungen sind in Deutschland allgemein durch Rechtsnormen festgelegt und deshalb auch von inländischen Arbeitgebern einzuhalten und stehen daher allen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen unabhängig von der Branche, in der sie tätig sind, zu.

Zum anderen müssen Arbeitgeber in bestimmten Branchen ihren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen darüber hinaus weitere Arbeitsbedingungen wie Mindestentgeltsätze einschließlich der Überstundensätze, Urlaubsregelungen, Beiträge zur Urlaubskasse oder Anforderungen an zu Verfügung gestellte Unterkünfte gewähren, wenn diese in einem gemäß § 3 AEntG erstreckten Tarifvertrag bzw. in einer Rechtsverordnung nach § 11 AEntG (Pfle- gebranche) geregelt sind.

Weiter sieht das AEntG unter bestimmten Voraussetzungen für Arbeitgeber die Pflicht zur Aufzeichnung von Arbeitszeiten und zur Bereithaltung von Unterlagen sowie Meldepflichten vor.

Mit dem Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts vom 28. Juni 2023 wurden insbesondere für den Bereich der Entsendung im Straßenverkehrssektor umfangreiche Änderungen in das AEntG aufgenommen. Wei- ter gingen mit Inkrafttreten des Gesetzes Änderungen in Bezug auf die Meldepflichten einher. (siehe auch Aus- führungen unter III.A.2.10)

Verstöße gegen das AEntG können u. a. nach § 23 AEntG bußgeldrechtliche Konsequenzen haben.

2.1 Umfang und Entwicklungen

Mindestarbeitsbedingungen nach AEntG*

Jahr	2021	2022	2023	2024
erledigte Verfahren	1.419	1.233	1.012	797
davon Erledigungen mit Bußgeldbescheiden, Verwarnungen mit Verwarngeld und Einziehungs- und Verfallbescheiden	850	663	677	474
Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro)	6,35	6,05	12,97	4,40

Quelle: Generalzolldirektion

* Mindestlohn/Arbeitsbedingungen § 23 Absatz 1 Nummer 1 AEntG, Mindestlohn Leiharbeitnehmer § 23 Absatz 1 Nummer 1 AEntG, mittelbarer Verstoß § 23 Absatz 2 AEntG und ULAK § 23 Absatz 1 Nummer 1 AEntG.

Für die rückläufige Entwicklung der Ordnungswidrigkeitenverfahren nach dem AEntG ist die Tatsache mitur- sächlich, dass es im Bauhauptgewerbe seit 2022 keinen bundesweit erstreckten Mindestlohntarifvertrag mehr ge- geben hat.

2.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Absatz 2 TVG sind seit dem 18. Juli 2019 Zusammenarbeitsstellen gemäß § 2 Absatz 4 Nummer 20 SchwarzArbG.

Diesbezüglich ist besonders hervorzuheben, dass im Jahr 2024 eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit der SOKA-BAU über die die Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung abgeschlossen werden konnte.

2.3 Besondere Begehungsweisen

Gegen (tarifliche) Mindestarbeitsbedingungen wird verstoßen, indem

- Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit ihrem Arbeitgeber einvernehmlich einen unterhalb des Mindestlohns liegenden Lohn vereinbaren,
- Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Sorge um den Arbeitsplatz nicht den tatsächlich gezahlten Lohn angeben, sondern behaupten, den Mindestlohn erhalten zu haben,
- die bei einer Prüfung vorgelegten Stundenaufzeichnungen nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen,
- zur Umgehung des AEntG-Branchenmindestlohnes der betriebliche Geltungsbereich des einschlägigen Tarifvertrages verschleiert wird oder
- durch das Vortäuschen einer selbstständigen Tätigkeit die Mindestlohnregelungen umgangen werden.

Darüber hinaus berichten die SOKA-BAU sowie der ZDH von vermehrten Feststellungen von Verstößen gegen Mindestarbeitsbedingungen nach dem AEntG im Bereich des Glasfaserausbaus. Die FKS konnte diesbezüglich im Berichtszeitraum ebenfalls Verstöße feststellen.

Neue Begehungsweisen konnten gegenüber den vorherigen Berichten bei der Kontrolle der Einhaltung der (tariflichen) Mindestarbeitsbedingungen nicht festgestellt werden.

3. Verstöße gegen das Mindestlohngesetz

Zum 1. Januar 2015 wurde durch das MiLoG ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Arbeitgeber mit Sitz im In- oder Ausland sind verpflichtet, ihren im Inland beschäftigten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen den gesetzlichen Mindestlohn zu zahlen, sofern nicht die Regelungen nach dem AEntG oder dem AÜG vorrangig Anwendung finden.

Der Mindestlohn nach der gesetzlichen Festlegung in § 1 Absatz 2 MiLoG in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitzunde galt bis zum 31. Dezember 2016. Bis zum 31. Dezember 2020 erfolgten durch die erste und zweite Mindestlohnanpassungsverordnung (MiLoV und MiLoV2) jeweils auf Vorschlag der auf Grundlage des § 4 MiLoG eingerichteten Mindestlohnkommission drei Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns bis auf 9,35 Euro brutto je Zeitzunde.

Zeitraum	Höhe des gesetzlichen Mindestlohns	Rechtsgrundlage
1. Januar 2021 bis 30 Juni 2021	9,50 Euro	§ 11 MiLoG i. V. m. § 1 Nummer 1 MiLoV3
1. Juli 2021 bis 31 Dezember 2021	9,60 Euro	§ 11 MiLoG i. V. m. § 1 Nummer 2 MiLoV3
1. Januar 2022 bis 30 Juni 2022	9,82 Euro	§ 11 MiLoG i. V. m. § 1 Nummer 3 MiLoV3
1. Juli 2022 bis 30 September 2022	10,45 Euro	§ 11 MiLoG i. V. m. § 1 Nummer 4 MiLoV3

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Der Mindestlohn wurde durch Artikel 1 des Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) einmalig zum 1. Oktober 2022 auf brutto 12 Euro je Zeitzunde erhöht. Im Rahmen dieses Mindestlohnerrhöhungsgesetzes wurde gleichzeitig festgelegt, dass die nächste Anpassungsentscheidung der Mindestlohnkommission zum 30. Juni 2023 erfolgt und die Anpassung mit Wirkung zum 1. Januar 2024 betrifft.

Zeitraum	Höhe des gesetzlichen Mindestlohns	Rechtsgrundlage
1. Oktober 2022 bis 31. Dezember 2023	12 Euro	MiLoEG
1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2024	12,41 Euro	§ 11 MiLoG i. V. m. § 1 MiLoV4

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

3.1 Umfang und Entwicklungen

Mindestlohnverstöße nach MiLoG*

Jahr	2021	2022	2023	2024
erledigte Verfahren	1.959	1.876	1.983	2.155
davon Erledigungen mit Bußgeldbescheiden, Verwarnungen mit Verwarngeld und Einziehungs- und Verfallbescheiden	1.111	993	1.333	1.351
Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro)	8,58	10,96	12,43	23,81

Quelle: Generalzolldirektion

* Zahlung Mindestlohn § 21 Absatz 1 Nummer 9 MiLoG und mittelbarer Verstoß § 21 Absatz 2 MiLoG

3.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Insbesondere im grenzüberschreitenden Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe findet eine enge Zusammenarbeit mit dem BALM in Bezug auf die Prüfung der Zahlung der Mindestlöhne nach dem MiLoG statt. Dies geschieht durch gemeinsame Kontrollen von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen sowie den gegenseitigen Austausch von Feststellungen aus jeweils eigenen Prüfungen beider Behörden. Exemplarisch zu nennen ist hier unter anderem eine im November 2024 durchgeführte FKS-Schwerpunktprüfung.

3.3 Besondere Begehungsweisen

Im Berichtszeitraum wurde vermehrt festgestellt, dass die Nichtzahlung des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns verschleiert wird, indem etwa vergütungspflichtige Rüst- und Wegezeiten tatsächlich nicht vergütet werden. Dies konnte insbesondere im Personenbeförderungsgewerbe sowie bei den Kurier-, Express- und Paketdienstleistern beobachtet werden und deckt sich mit der Stellungnahme des DGB und den dort geschilderten im Rahmen der gewerkschaftlichen Arbeit gemachten Erfahrungen.

Das sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz berichtet, dass deutsche Speditions- und Transportfirmen unselbständige Zweigniederlassungen in Osteuropa gründen und dort osteuropäische Arbeitnehmer beschäftigt werden, die die gleichen Touren fahren wie deutsche Arbeitnehmer des Hauptsitzes. Den in Deutschland gesetzlich festgeschriebenen Mindestlohn erhalten diese Arbeitnehmer jedoch nicht.

Ebenfalls berichtet das sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz, dass abhängig beschäftigte Arbeitnehmer als vorgeblich ehrenamtlich Tätige im Betreuungs- und Sozialdienst tätig werden. In den Lohnabrechnungen erscheinen nach dortiger Schilderung geringe sozialversicherungsfreie Entgelte, die als Ehrenamtspauschale deklariert sind, um so den Mindestlohn zu umgehen.

Weitergehend liegen keine über den vorangegangenen Bericht hinausgehenden Erkenntnisse vor. Zu den allgemeinen Begehungsweisen wird auf II.D.1.2 verwiesen.

4. Verstöße gegen die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

Grundsätzlich haben Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen für den Zeitraum ihrer Überlassung an einen Entleiher nach dem AÜG einen Anspruch auf die Gewährung der gleichen wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts. Von diesem Grundsatz kann bei der Anwendung eines Tarifvertrages abgewichen werden.

Die Zollverwaltung prüft nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 SchwarzArbG, ob der Verleiher seiner Verpflichtung nach § 8 Absatz 5 AÜG nachgekommen ist, seinen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zumindest das aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 3a Absatz 2 Satz 1 AÜG festgelegte Mindestentgelt für die Zeit der Überlassung und für verleihfreie Zeiten zu zahlen.

Die Höhe der Mindeststundenentgelte wurde im Berichtszeitraum zunächst bis zum 31. Dezember 2022 durch die Vierte Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 20. August 2020 festgesetzt, wobei diese seit dem 1. April 2021 bundeseinheitlich gelten. Mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns gemäß § 1 Absatz 2 MiLoG ab dem 1. Oktober 2022 bestand bis 31. Dezember 2023 mangels Anwendbarkeit der Lohnuntergrenzenverordnung gemäß § 1 Absatz 3 MiLoG stattdessen ein Anspruch auf den in der Zeit höheren gesetzlichen Mindestlohn für die Zeit der Überlassung.

Im Zeitraum 1. Januar 2023 bis 31. März 2024 wurden die Mindeststundenentgelte durch die Fünfte Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 20. Dezember 2022 und wieder ab 1. November 2024 durch die Sechste Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung Oktober 2024 festgesetzt. Vom 1. April 2024 bis zum 31. Oktober 2024 bestand wegen Fehlens einer Lohnuntergrenze im Sinne des § 3a AÜG nur ein Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn für die Zeit der Überlassung.

4.1 Umfang und Entwicklungen

Lohnuntergrenze nach § 16 Absatz 1 Nummer 7b AÜG

Jahr	2021	2022	2023	2024
erledigte Verfahren	40	38	37	55
davon Erledigungen mit Bußgeldbescheiden, Verwarnungen mit Verwarngeld und Einziehungs- und Verfallbescheiden	12	13	25	32
Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro)	0,12	0,21	0,04	0,15

Quelle: Generalzolldirektion

Bei der Entwicklung der Ordnungswidrigkeitenverfahren ist neben der regelmäßigen Schwankungsbreite auch die Novellierung des AÜG im Jahr 2017 zu berücksichtigen.

4.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Prüfungen zur Feststellung, ob die Lohnuntergrenze nach § 8 Absatz 5 AÜG bzw. die Regelungen des Equal Pay-Grundsatzes nach § 8 Absatz 1 AÜG eingehalten wurden, können bei Verleihern mit Sitz im In- und Ausland durch Beschäftigte der FKS und der BA gemeinsam erfolgen. Zur Vorbereitung solcher gemeinsamen Prüfungen bei Verleihern mit Sitz im Inland übermitteln die Prüfteams der zuständigen Agenturen für Arbeit ihre jeweiligen Prüfpläne an die FKS. Sofern durch die FKS Prüfungen bei Verleihern mit Sitz im Ausland beabsichtigt sind, wird den Prüfteams der BA die Teilnahme ebenfalls angeboten.

4.3 Besondere Begehungsweisen

Die festgestellten Begehungsweisen decken sich mit denen, die aus Prüfungen des Mindestentgelts nach dem AEntG und MiLoG bereits bekannt sind.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

5. Illegale und unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung

Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit an Dritte überlassen möchten, benötigen gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 AÜG eine Verleiherlaubnis der BA als zuständige Behörde. Verstöße gegen diese Regelung, etwa durch verdeckte oder unerlaubte Überlassung, führen gemäß § 9 Absatz 1 i. V. m. § 10 Absatz 1 AÜG zur Unwirksamkeit des Arbeitsverhältnisses zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmerin bzw. Leiharbeitnehmer und der Fiktion eines Arbeitsverhältnisses unmittelbar zwischen Leiharbeitnehmer bzw. Leiharbeitnehmerin und Entleiher.

Das BAG-Urteil vom 26. April 2022, 9 AZR 228/21 bedeutet eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung, nach der § 9 Absatz 1 Nummer 1 und § 10 Absatz 1 AÜG a. F. auf die illegale Arbeitnehmerüberlassung eines Ausländers oder einer Ausländerin durch seinen bzw. ihren ausländischen Arbeitgeber an einen Entleiher mit Sitz in Deutschland anwendbar sind. Die Folge der illegalen Arbeitnehmerüberlassung war bisher ein fingiertes Arbeitsverhältnis, das zwischen dem Leiharbeitnehmer bzw. der Leiharbeitnehmerin und dem Entleiher zustande gekommen ist.

Es ist jedoch zwischen Arbeits- und Sozialversicherungsrecht zu unterscheiden. Für die Tätigkeit der FKS ist die Rechtsprechung des BSG maßgeblich, die unverändert von einer Fiktion des Arbeitsverhältnisses ausgeht.

Eine Präzisierung der Fachlichen Weisungen der BA hinsichtlich des Anwendungsbereiches des AÜG wurde für die FKS übernommen. Diese sieht vor, dass nun auch die Überlassung eines Verleihers mit Sitz im Ausland an einen Entleiher mit Sitz im Ausland eine deutsche Verleiherlaubnis voraussetzt, wenn der Leiharbeitnehmer bzw. die Leiharbeitnehmerin in Deutschland tätig wird.

5.1 Umfang und Entwicklungen

Arbeitnehmerüberlassung

Verfahren/ Erledigungen	Rechtsgrundlage	2021	2022	2023	2024
erledigte Verfahren	unerlaubter Verleih und Entleih § 16 Absatz 1 Nummer 1 und 1a AÜG	686	379	462	823
	Vertragsbezeichnung ANÜ § 16 Absatz 1 Nummer 1c AÜG	53	80	55	29
	Konkretisierung Person § 16 Absatz 1 Nummer 1d AÜG	71	127	124	75
davon Erledigungen mit Bußgeldbescheiden, Verwarnungen mit Verwargeld und Einziehungs- und Verfallbescheiden	unerlaubter Verleih und Entleih § 16 Absatz 1 Nummer 1 und 1a AÜG	256	150	219	125
	Vertragsbezeichnung ANÜ § 16 Absatz 1 Nummer 1c AÜG	11	7	28	10
	Konkretisierung Person § 16 Absatz 1 Nummer 1d AÜG	5	51	51	40

Verfahren/ Erledigungen	Rechtsgrundlage	2021	2022	2023	2024
Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro)	unerlaubter Verleih und Entleih § 16 Absatz 1 Nummer 1 und 1a AÜG	7,12	1,61	55,21*	5,16
	Vertragsbezeichnung ANÜ § 16 Absatz 1 Nummer 1c AÜG	0,003	0,11	0,027	0,006
	Konkretisierung Person § 16 Absatz 1 Nummer 1d AÜG	0,013	0,017	0,03	0,04

Quelle: Generalzolldirektion

* Der starke Anstieg ist insbesondere auf Großverfahren zurückzuführen.

5.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die BA und die Zollverwaltung unterstützen sich gegenseitig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben hinsichtlich der Überlassung von Leiharbeitnehmern und Leiharbeiterinnen.

Entsprechend der Zusammenarbeitsvereinbarung bestehen umfangreiche gegenseitige Mitteilungs- und Informationspflichten. Die BA und die FKS führen gemeinsame Prüfungen bei Verleihern durch. Hierdurch werden u. a. auch Parallelprüfungen vermieden.

Sofern der BA bekannt wurde (z. B. im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung oder einer Anzeige einer Überlassung), dass der Antragsteller / Anzeigende schon vor der Beantragung der Erlaubnis bzw. vor Erstattung der Anzeige der Überlassung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überlassen hat, erfolgte eine Abgabe an die zuständige Zollverwaltung. Haben sich Anhaltspunkte für den Verstoß eines Erlaubnisinhabers gegen das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes nach § 1b Satz 1 AÜG ergeben (z. B. aufgrund einer Betriebsprüfung), wurde dieser Vorgang ebenfalls an die Zollverwaltung übermittelt. Entsprechend wurde verfahren, wenn sich andere Anhaltspunkte für die Ordnungswidrigkeit nach § 16 Absatz 1 Nummer 1, 1a, 1f und 2a AÜG ergeben haben. Um terminliche Parallelprüfungen zu vermeiden und um effiziente und effektive Prüfungen durchführen zu können, fanden bei Erlaubnisinhabern gemeinsame Betriebsprüfungen der BA und der Zollverwaltung statt.

Durch die gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien der deutschen Bauwirtschaft SOKA-BAU werden erlangte Hinweise auf einen Verstoß gegen § 1b AÜG an die Zollbehörden und die BA weitergeleitet, sodass Sanktionsmöglichkeiten nach § 16 AÜG oder der Entzug der Verleiherlaubnis gegenüber dem Verleihbetrieb durch die BA durchgesetzt werden können.

5.3 Besondere Begehungsweisen

Die wesentlichen besonderen Begehungsweisen sind:

- das Vortäuschen der Ausführung von Dienst- oder Werkverträgen zur Verschleierung von illegaler Arbeitnehmerüberlassung,
- Das Verschleiern von wirklich stattfindendem Verleih einzelner Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen oder ganzer Kolonnen durch Auftreten von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen als angeblich Selbstständige oder in einem gesellschaftlichen Zusammenschluss, wie eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder eine offene Handelsgesellschaft durch Anhalten von ihren tatsächlichen Arbeitgebern und
- die Täuschung von Entleihbetrieben durch gefälschte Kopien bereits abgelaufener Erlaubnisurkunden von kleinen und mittelständischen Betrieben, deren Verleiherlaubnis befristet war.

Bei der Komplexität der Strukturen konnten im Rahmen von Ermittlungen Veränderungen festgestellt werden. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden zunehmend bei Subunternehmen eingestellt, sind jedoch von Beginn an in die Abläufe des Hauptunternehmens eingegliedert. Im Berichtszeitraum wurde auch vermehrt eine mehrstufige Verkettung von Subunternehmen festgestellt, mit der die tatsächliche Betriebszugehörigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen verschleiert werden soll.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

6. Illegale Ausländerbeschäftigung

Drittstaatsangehörige Ausländer und Ausländerinnen, die im Besitz eines Aufenthaltstitels sind, dürfen nach § 4a Absatz 1 AufenthG eine Erwerbstätigkeit ausüben, es sei denn, es besteht ein Verbot oder eine Beschränkung, die sich aus den gesetzlichen Regelungen für die jeweiligen Aufenthaltstitel ergeben. Die Ausübung einer über das Verbot oder die Beschränkung hinausgehenden Erwerbstätigkeit bedarf der Erlaubnis. Keinen Aufenthaltstitel und keine Arbeitsgenehmigung benötigen hingegen EU-Bürger und -bürgerinnen, Bürger und Bürgerinnen aus Staaten, die dem Europäischen Wirtschaftsraum beigetreten sind, aus der Schweiz sowie aus Staaten, mit denen zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen.

Eine illegale Ausländerbeschäftigung kann zu bußgeldrechtlichen (z. B. § 404 Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 3 und 4 SGB III, § 98 Absatz 2a und Absatz 3 Nummer 1 AufenthG) sowie strafrechtlichen Konsequenzen führen (z. B. § 10 Absatz 1 und 2 SchwarzArbG, § 10a SchwarzArbG, § 11 Absatz 1 und 2 SchwarzArbG, § 95 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 1a und Absatz 2 AufenthG, § 85 Nummer 4 AsylG).

6.1 Umfang und Entwicklung

Hier können ausschließlich Angaben zur Anzahl und Entwicklung der eingeleiteten und erledigten Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung gemacht werden. Die statistischen Erhebungen zu der Entwicklung der Ermittlungsverfahren stellen dabei allenfalls Anhaltspunkte für den Umfang und die Entwicklung illegaler Ausländerbeschäftigung dar.

Ausländerrechtliche Verstöße

Verfahren/ Erledigungen	Rechtsgrundlage	2021	2022	2023	2024
erledigte Verfahren	Beschäftigung ohne ArG/Aufenth § 404 Absatz 2 Nummer 3 SGB III	3.924	3.825	4.262	4.936
	Beschäftigung ausüben ohne ArG/Aufenth § 404 Absatz 2 Nummer 4 SGB III	3.466	3.975	4.449	5.338
davon Erledigungen mit Bußgeldbescheiden, Verwarnungen mit Verwargeld und Einziehungs- und Verfallbescheiden	Beschäftigung ohne ArG/Aufenth § 404 Absatz 2 Nummer 3 SGB III	2.770	2.553	2.942	3.433
	Beschäftigung ausüben ohne ArG/Aufenth § 404 Absatz 2 Nummer 4 SGB III	1.984	2.075	2.494	2.860
Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge (in Mio. Euro)	Beschäftigung ohne ArG/Aufenth § 404 Absatz 2 Nummer 3 SGB III	4,89	4,72	6,00	6,11
	Beschäftigung ausüben ohne ArG/Aufenth § 404 Absatz 2 Nr.4 SGB III	0,42	0,45	0,51	0,61

Quelle: Generalzolldirektion

6.2 Zusammenarbeit der Behörden und Stellen

Die effektive Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung kann nur durch eine enge Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Behörden und Stellen stattfinden. Die enge und reibungslose Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden und der BA im Zusammenhang mit der Verletzung aufenthalts- und arbeitsgenehmigungsrechtlicher Bestimmungen ist unabdingbar. Online-Abfragemöglichkeiten tragen zu einer Beschleunigung von Prüfungen und Ermittlungen bei. Insbesondere durch den Datenabgleich in der unmittelbaren Prüfsituation wird eine schnelle und angemessene Reaktion, beispielsweise die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens und die Durchführung erster unaufschiebbarer Maßnahmen, ermöglicht. Die Abfragemöglichkeiten bei der Datenstelle der DRV, beim AZR und der BA leisten insoweit einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung. Die Online-Abfragemöglichkeiten müssen aber noch ausgebaut und weiterentwickelt werden.

6.3 Besondere Begehungsweisen

Die in den Vorberichten dargestellten Begehungsweisen werden nach wie vor praktiziert. So ist zum Beispiel in der Transportbranche ein vermehrter Einsatz von ausländischen Beschäftigten mit befristeten Aufenthaltstiteln anderer EU-Staaten zu verzeichnen. Die SOKA-Bau berichtet hinsichtlich der Baubranche von vermehrter Entsendung über Slowenien. Ebenso wird vermehrt der Einsatz von scheinselfständigen Fahrern und Fahrerinnen sowie die illegale Arbeitnehmerüberlassung festgestellt. Bundesweit werden hier Ermittlungsverfahren mit gleichem Modus Operandi geführt.

7. Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft im öffentlichen Raum

Das Phänomen der sogenannten „Tagelöhnerbörsen“ hat sich im Verlauf der letzten Jahre mehr und mehr in den nicht öffentlichen Bereich bzw. in das Internet verlagert, so dass Prüfungen nur noch anlassbezogen im Rahmen des Tagesgeschäftes stattfinden. Einzelheiten sind dem Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (Bundestagsdrucksache 20/13850) zu entnehmen.

8. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und Zwangsarbeit

Durch die Anpassung des SchwarzArbG im Jahr 2019 hat die FKS die notwendigen Prüf- und Ermittlungskompetenzen erhalten, um im Rahmen ihrer Prüfungen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorzugehen und Ermittlungen im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft vornehmen zu können. Annexaufgabe dieser Prüfkompetenz der FKS ist der Schutz der möglichen Opfer von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel im Zusammenhang mit einer Beschäftigung.

8.1 Umfang und Entwicklungen

Die Beschäftigten der FKS legten in den Jahren 2021 bis 2024 bei der Durchführung von Prüfungen im Rahmen des ganzheitlichen Prüfansatzes verstärkt einen Fokus auf die Identifizierung möglicher Opfer von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel im Zusammenhang mit einer Beschäftigung. Aufgrund der guten Vernetzung der FKS mit den regional zuständigen Fachberatungsstellen und durch den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen konnten bereits in einer Vielzahl von Fällen mögliche Opfer von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel an Fachberatungsstellen zur dortigen Inanspruchnahme von Hilfs- und Beratungsangeboten vermittelt werden.

Darüber hinaus wurden infolge der Schulung und Sensibilisierung (insbesondere durch Implementierung eines E-Learning Tools) der FKS-Beschäftigten im Hinblick auf Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel im Zusammenhang mit einer Beschäftigung sowie auf die Anwendung der einschlägigen Straftatbestände im Berichtszeitraum vermehrt Ermittlungsverfahren in diesem Bereich geführt.

Aufgrund der Komplexität der Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB blieb die Anzahl der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren in diesem Bereich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Problematisch ist insbesondere der Nachweis der tatbestandlich vorausgesetzten Kenntnis der Schwächesituation der betroffenen Personen. Denn die Paragraphen §§ 232 ff. StGB bauen im Wesentlichen auf der Ausnutzung einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder Hilflosigkeit der betroffenen Person auf. Eine Ausnahme besteht nur in Bezug auf unter 21-Jährige.

Da potenzielle Opfer aus Furcht vor Repressalien durch die vielfach organisierten Tätergruppen oder behördlichen Konsequenzen oftmals nicht zur Aussage bereit oder sich ihrer Situation nicht bewusst sind, ist das Tatbestandsmerkmal in der Praxis oftmals nicht nachweisbar. Aufgrund dessen wird in diesem Deliktsbereich vermehrt auf Ausweichtatbestände zurückgegriffen. Für weitere Einzelheiten wird auf den Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (Bundestagsdrucksache 20/13850) verwiesen.

Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der GZD und dem BKA erfolgt einmal jährlich eine Zulieferung abgeschlossener Ermittlungsverfahren nach den §§ 232 ff. StGB zum Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des BKA, bei denen aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden Indizien vorlagen, die über den Anfangsverdacht einer Straftat hinausgingen. Hier entwickelte sich die Anzahl der Verfahren der FKS, die diese Parameter erfüllen vom Jahr 2021 mit 8 abgeschlossenen Verfahren über jeweils 9 Verfahren in den Jahren 2022 und 2023 auf 13 Verfahren im Jahr 2024. Hierbei wird u. a. auch die Anzahl der identifizierten Betroffenen der in Rede stehenden Deliktsbereiche erfasst. Im Jahr 2024 wurden insgesamt im Rahmen von Ermittlungsverfahren der Polizeibehörden von Bund und Ländern und der FKS 171 von Arbeitsausbeutung betroffene Personen erfasst (2021: 147; 2022: 1.019 [Anstieg ist auf den Abschluss eines Großverfahrens zurückzuführen]; 2023: 195).

Da Straftaten aus den Bereichen Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung überwiegend der Kontrollkriminalität zugeordnet werden, ist von einem hohen Dunkelfeld auszugehen.

Ergänzend zu den dargestellten Entwicklungen besteht bei der Beschäftigung ukrainischer Geflüchteter in aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Übergangssituationen ein erhöhtes Ausbeutungsrisiko, etwa aus Unklarheit über Erwerbserlaubnisse. Hinweise aus der Beratungspraxis zeigen, dass im Zeitraum vom 1. März 2022 bis 31. Dezember 2024 insgesamt 1.135 Ratsuchende aus der Ukraine durch die Fachberatungsstelle Berliner Initiative gegen Arbeitsausbeutung (BEMA) beraten wurden. Dabei wurden unter anderem Fälle von nicht oder unvollständig gezahltem Arbeitslohn, illegaler Beschäftigung sowie einzelne Fälle von Zwangsarbeit, Menschenhandel und Arbeitsausbeutung festgestellt.

Darüber hinaus hat das Land Berlin im Jahr 2023 mit den Vorbereitungen zur Einrichtung einer deutschlandweit ersten Schutzunterkunft für (insbesondere männliche) Betroffene von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel begonnen (und diese im Jahr 2025, nach dem Berichtszeitraum, eingerichtet und in Betrieb genommen). Die Unterkunft ermöglicht durch umfassende professionelle psychosoziale Unterstützung die Stabilisierung der Betroffenen und trägt so dazu bei, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass die Betroffenen später im Strafverfahren als Zeugen zur Verfügung stehen.

8.2 Zusammenarbeit mit Behörden und Stellen

Zur effektiven Bekämpfung von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft arbeitet die FKS eng mit einer Vielzahl an Fachberatungsstellen sowie mit anderen Behörden wie den Polizeien oder der Arbeitsschutzverwaltung zusammen.

Pro Hauptzollamt wurden zwei Beschäftigte benannt, die das Amt der Opferschutzkoordinatorin oder des Opferschutzkoordinators ausüben. Diese Personen pflegen ein regionales Netzwerk mit den Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden, den örtlichen Fachberatungsstellen sowie den weiteren Akteuren im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung und Opferschutz. Die GZD pflegt eine enge Zusammenarbeit mit überregional tätigen Facheinrichtungen wie der durch das BMAS geförderten Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (Servicestelle) und dem durch das BMBFSFJ geförderten KOK - Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V. Im Rahmen der Zusammenarbeit der GZD mit der Servicestelle wurde im Jahr 2022 mit 12 arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen eine überregionale Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit der FKS mit den arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen für ausländische Beschäftigte abgeschlossen.

Weitere Beispiele für erfolgreiche Zusammenarbeit in dem betreffenden Deliktsbereich sind:

- die Rahmenvereinbarung zwischen BMAS, BMF und DGB zur Zusammenarbeit zwischen der FKS der Zollverwaltung und den Beratungsstellen für ausländische Beschäftigte von Faire Mobilität und von Faire Integration sowie der Servicestelle (in Kraft getreten am 1. Juli 2021),⁴

⁴ Anlässlich des vierten Jahrestags der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung wurde am 20. November 2025 die Folgeveranstaltung „Faire Arbeitsbedingungen und Bekämpfung von Ausbeutung“ durchgeführt, die dem Erfahrungsaustausch über die Zusammenarbeit diente.

- die Kooperations- und Datennutzungsvereinbarung zwischen dem DIMR und der GZD vom 19. Februar 2024, im Rahmen derer die GZD das DIMR durch Zulieferung eines umfangreichen Datenpakets bei der Erstellung des „Monitors Menschenhandel in Deutschland“ unterstützt,
- die Zusammenarbeit mit dem BMAS und dem BMBFSFJ und die damit verbundene Erarbeitung eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs für die Nationalen Aktionspläne „zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen“ und „gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit“, die 2024 bzw. 2025 vom Kabinett beschlossen wurden,
- die enge Zusammenarbeit mit dem BKA über EMPACT.
- EMPACT ist eine von den Mitgliedstaaten gesteuerte EU-Initiative, die sowohl präventive als auch repressive Maßnahmen sowie operative und strategische Einsätze umfasst. Insbesondere durch die gemeinsame Teilnahme an den europaweiten EMPACT Action Days Arbeitsausbeutung nahmen Vertreterinnen und Vertreter der beiden Behörden in den Jahren 2021 bis 2024 wiederkehrend an gemeinsamen Veranstaltungen teil und standen in regelmäßigem Kontakt. Darüber hinaus fand zwischen 2022 und 2025 das Projekt EMPACT PAYDAY statt. Im Rahmen dieses Projekts fand ein wertvoller Austausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, sowie einer großen Anzahl anderer Agenturen und Partnern statt.
- die Berliner Kooperationsvereinbarung zwischen dem HZA Berlin, dem LKA Berlin sowie den Trägern der Berliner Beratungsstellen und Einrichtungen für von Arbeitsausbeutung betroffene Menschen, die im Jahr 2024 gezeichnet wurde.
- sowie die Gemeinsame Ermittlungsgruppe Arbeitsausbeutung (GEA) Berlin. Diese ist eine Kooperation zwischen der Polizei Berlin und der FKS des HZA Berlin. Innerhalb der GEA werden gemeinsam Ermittlungsverfahren aus dem Deliktsbereich Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung der Arbeitskraft geführt. Zugleich wird in den jeweiligen Ermittlungsverfahren auch der Straftatbestand des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt bearbeitet. Ziel ist es, Personal und Ressourcen zu bündeln, Verfahren effizient zu bearbeiten und doppelte Ermittlungen zu vermeiden. Die GEA entstand aus der 2023 gegründeten Gemeinsamen Projektgruppe Arbeitsausbeutung und wird seit Anfang 2025 als dauerhafte Ermittlungsgruppe fortgeführt.

Darüber hinaus hat die FKS ihre Expertise bei der Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland im Zeitraum 2021 bis 2024 regelmäßig in internationale Gremien eingebracht, etwa die Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung von Menschenhandel GRETA (Evaluierungsbericht), die EU-Kommission (Bericht zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland / EMN-Politikbericht zu Migration und Asyl), die Internationale Arbeitsorganisation ILO (Bericht zur Umsetzung der ratifizierten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zur Bekämpfung der Zwangsarbeit) sowie das US Department of State (Trafficking in Persons Report).

In der deutsch-niederländischen Grenzregion wurden zunehmend sogenannte Problemimmobilien zur Unterbringung von Menschen die auf niederländischer Seite in prekärer Beschäftigung stehen auf deutscher Seite rechtswidrig genutzt. Zum Schutz vor ausbeuterischer Beschäftigung sowie ausbeuterischer Unterbringung werden vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kommunen behörden- und grenzübergreifende Kontrollen entsprechender Unterkünfte unter Beteiligung des deutschen und niederländischen Arbeitsschutzes, der European Labour Authority, von Beratungsprojekten sowie weiteren Akteuren initiiert und koordiniert. In den Jahren 2022 und 2023 fanden insgesamt neun solcher Kontrollen in der deutschen Grenzregion zu den Niederlanden statt. Zur Festigung dieser Variante des administrativen Ansatzes wurde im Jahr 2023 ein entsprechendes Praxishandbuch für nordrhein-westfälische Kommunen in der deutsch-niederländischen Grenzregion in Zusammenarbeit mit europäischen und niederländischen Behörden, mehreren Ministerien, Vertretern der Kommunen, der Finanzverwaltung und der Polizei erarbeitet.

8.3 Besondere Begehungsweisen

Typische Begehungsweisen umfassen das Anwerben von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen über irreführende Vermittlungsangebote, die Verschuldung dieser durch überhöhte Vermittlungsgebühren sowie ein generelles Abhängigkeitsverhältnis durch die Kontrolle des Arbeitgebers über Unterkunft und Lohn.

Besonders betroffen sind u. a. die Branchen Gastronomie, Reinigung, Bau sowie Nagel- und Massagestudios. Besonders auffällig waren dabei zuletzt insbesondere vietnamesische Beschäftigte in Nagelstudios und Restaurants sowie osteuropäische Arbeitskräfte in Subunternehmen, die mit der Zusammenstellung und dem Verpacken von Waren betraut sind. Viele Betroffene arbeiten unter großem Druck und kooperieren aus Angst oder Unkenntnis oft nicht mit den Behörden.

III. Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung

A. Rechtliche Entwicklung in Europa und Deutschland

1. Europa

1.1 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25. Oktober 2022)

Die EU-Mindestlohnrichtlinie trifft Regelungen zur Festlegung, Aktualisierung und Durchsetzung gesetzlicher Mindestlöhne. Weiterhin ist darin vorgesehen, dass die EU-Mitglieder Aktionspläne aufstellen sollen, um die Tarifbindung zu steigern, wenn deren Quote unter 80 Prozent liegt. Die Richtlinie legt allerdings kein gemeinsames europäisches Mindestlohniveau fest und verpflichtet die Mitgliedstaaten auch nicht zur EU-weiten Einführung gesetzlicher Mindestlöhne. Ziel der Richtlinie ist es, Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in der EU durch angemessene Mindestlöhne am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen. Die Richtlinie war bis zum 15. November 2024 in nationales Recht umzusetzen (vgl. III.A.2.11). Mit Urteil vom 11. November 2025 hat der Europäische Gerichtshof die Zuständigkeit der EU und damit die Gültigkeit der Mindestlohn-Richtlinie zum Großteil bestätigt.

1.2 Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (ABl. L 134 vom 22. Mai 2023)

Der Austausch von Informationen und Erkenntnissen im Rahmen der Rechtshilfe in FKS-Angelegenheiten erfolgte bislang auf Grundlage des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 (sogenannte „Schwedische Initiative“, vergleiche hierzu § 6a Absatz 5 SchwarzArbG).

Durch Artikel 21 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI (InfoRL) wurde der vorgenannte Rahmenbeschluss zum 12. Dezember 2024 aufgehoben. Die Richtlinie ist bis zu diesem Datum in nationales Recht umzusetzen. Diese Umsetzung in nationales Recht soll mit dem Gesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgen.

Die durch das Inkrafttreten der Richtlinie (EU) 2023/977 erforderliche Anpassung des § 6a Absatz 5 SchwarzArbG ist bereits im Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (vgl. IV.A.2) berücksichtigt worden.

1.3 Richtlinie (EU) 2024/1712 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (ABl. L 1712 vom 24. Juni 2024)

Am 14. Juli 2024 trat die Richtlinie (EU) 2024/1712 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2011/36 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer in Kraft. Die Mitgliedstaaten haben bis zum 15. Juli 2026 Zeit, die neuen Regelungen in nationales Recht umzusetzen.

Die neue Richtlinie ergänzt die Straftatbestände des Menschenhandels um weitere Ausbeutungsformen. Hiernach werden nun auch die Ausbeutung der Leihmutterchaft, der Zwangsheirat und die illegale Adoption unter Strafe gestellt. Darüber hinaus erweitert die überarbeitete Richtlinie die Strafbarkeit der vorsätzlichen Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Nachfragestrafbarkeit), die von Betroffenen des Menschenhandels erbracht werden, auf alle Ausbeutungsformen.

2. Deutschland

2.1 Arbeitsschutzkontrollgesetz

Mit dem ArbSchKG vom 22. Dezember 2020 sollten geordnete und sichere Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft hergestellt und dadurch den in der Vergangenheit bestehenden Missständen begegnet werden. Zu diesem Zweck wurde ein stufenweises Fremdpersonalverbot eingeführt. Seit dem 1. Januar 2021 ist nach § 6a Absatz 2 GSA Fleisch im Bereich des Kerngeschäfts der Fleischindustrie – das heißt im Bereich des Schlachtens, Zerlegens und des Verarbeitens von Fleisch – der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern und -arbeitnehmerinnen und Selbstständigen untersagt. Gleiches gilt seit dem 1. April 2021 für den Einsatz von Leiharbeitnehmern

und -arbeitnehmerinnen. Es wurde lediglich befristet bis zum 31. März 2024 bei Vorliegen einer einschlägigen tarifvertraglichen Vereinbarung in eng begrenztem Umfang und unter besonderen Bedingungen der Einsatz von Leiharbeitskräften in der Fleischverarbeitung zugelassen. Seit dem 1. April 2024 gilt auch das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung uneingeschränkt für den Bereich des Schlachtens, Zerlegens und Verarbeitens. Um die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften der Beschäftigten wirksam überprüfen zu können, gilt in der Fleischindustrie seit dem 1. Januar 2021 gemäß § 6 Absatz 1 GSA Fleisch auch eine Pflicht zur elektronischen Zeiterfassung. Dabei wurde zudem in § 6 Absatz 2 GSA Fleisch ausdrücklich geregelt, dass Rüst-, Umkleide- sowie Waschzeiten, soweit erforderlich und dienstlich veranlasst, als Arbeitszeit mitzuerfassen sind. Von diesen Regelungen ist gemäß § 2 Absatz 2 GSA Fleisch das Fleischerhandwerk ausgenommen.

Im Auftrag des BMAS wurde im Jahr 2023 die Evaluation des GSA Fleisch – unter besonderer Berücksichtigung der wesentlichen Änderungen durch das ArbSchKG – gemäß § 8 GSA Fleisch durchgeführt, deren Ergebnisse seit Februar 2024 durch das BMAS veröffentlicht sind. Es wurde festgestellt, dass aus dem Verbot der Arbeitnehmerüberlassung zunächst die nahezu vollständige Übernahme des Fremdpersonals als direkt angestellte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen resultierte, was Verbesserungen des Arbeitsschutzes und der Arbeitsbedingungen nach sich zog. Durch das Direktanstellungsgebot wurde eine höhere Transparenz der Arbeitsverträge sowohl für das in die Betriebe integrierte ehemalige Fremdpersonal als auch für die Aufsichtsbehörden geschaffen und demzufolge wurden zusammen mit der Einführung der elektronischen und manipulationssicheren Zeiterfassung auch die Prüf- und Kontrollmöglichkeiten der staatlichen Behörden gestärkt. Die Auswirkungen des GSA Fleisch – insbesondere auch zu den Prüfungsmöglichkeiten und den Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in der Branche – werden auch in der Stellungnahme der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe positiv herausgestellt.

Im Rahmen der Prüfungen der FKS ergaben sich bislang vornehmlich Feststellungen dahingehend, dass entgegen § 6 Absatz 1 GSA teilweise seitens der Arbeitgeber hinsichtlich der Rüst-, Umkleide- sowie Waschzeiten gemäß § 6 Absatz 2 GSA Fleisch Pauschalierungen vorgenommen wurden.

Einige Unternehmen der Fleischwirtschaft haben nach dem Inkrafttreten des ArbSchKG versucht, im Rahmen des vorbeugenden Rechtsschutzes bei den Gerichten die Feststellung zu erreichen, dass sie nicht unter den Anwendungsbereich des § 2 Absatz 1 GSA Fleisch fallen und somit die Regelungen des GSA Fleisch keine Geltung für sie entfalten. Die Anträge wurden bislang überwiegend – bestätigt durch die Entscheidung des BFH vom 14. Januar 2025, VII R 3/23 – wegen eines fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses bereits als unzulässig abgewiesen.

2.2 Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022

Der Mindestlohn wurde durch Artikel 1 des Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) einmalig zum 1. Oktober 2022 auf brutto 12 Euro je Zeitstunde erhöht. Die Beschlussfassung über etwaige weitere Erhöhungsschritte wurde wieder der unabhängigen Mindestlohnkommission – erstmalig bis zum 30. Juni 2023 mit Wirkung zum 1. Januar 2024 – zugewiesen.

Zugleich wurden auch die Gehalts-Schwellenwerte der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV) angepasst. Die MiLoDokV nimmt diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den Melde- und Dokumentationspflichten nach den §§ 16, 17 MiLoG, nicht hingegen von den entsprechenden Pflichten nach den §§ 18, 19 AEntG, aus, deren verstetigtes regelmäßiges Monatsentgelt bestimmte Bruttobeträge überschreitet. Ohne diese Folgeänderung zur Mindestlohnanhebung wären nach dem MiLoG grundsätzlich dokumentationspflichtige Arbeitgeber regelmäßig von der Pflicht zur Arbeitszeitaufzeichnung für Vollzeitarbeitsverhältnisse befreit gewesen. Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 MiLoDokV wurden die Dokumentationspflichten dahingehend eingeschränkt, dass sie nicht gelten für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, deren verstetigtes regelmäßiges Bruttomonatsentgelt einen Betrag von 4.176 Euro überschreitet. Ebenfalls angepasst wurde der Schwellenwert des § 1 Absatz 1 Satz 3 MiLoDokV, der für den Fall gilt, dass der Arbeitgeber das verstetigte Monatsentgelt für die letzten vollen zwölf Monate nachweislich gezahlt hat. In diesem Fall entfallen die Dokumentationspflichten nach den §§ 16, 17 MiLoG, wenn das verstetigte regelmäßige Bruttomonatsentgelt einen Betrag von 2.784 Euro überschreitet.

Diese Werte wurden mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung zum 1. Januar 2024 erneut entsprechend der Mindestlohnanhebung nach der 4. Mindestlohnanpassungsverordnung angepasst (vergleiche dazu unter III.A.2.7).

Die Entgeltgrenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung („Minijob“) wurde im Zuge der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns angehoben und dynamisiert, um dauerhaft eine Wochenarbeitszeit von zehn Stunden zu ermöglichen. Seit dem 1. Januar 2026 beträgt sie 603 Euro im Monat. Die Entgeltgrenze für eine Beschäftigung im Übergangsbereich („Midijob“) wurde zunächst auf 1.600,00 Euro und zum 1. Januar 2023 nochmals auf 2.000 Euro im Monat angehoben. Zudem wurden die Voraussetzungen eines „gelegentlichen unvorhergesehenen Überschreitens“ der Geringfügigkeitsgrenze gesetzlich geregelt.

2.3 Vierte Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns vom 24. November 2023

Mit der Vierten Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns vom 24. November 2023 wurde der Beschluss der Mindestlohnkommission vom 26. Juni 2023 zur Erhöhung des Mindestlohns zum 1. Januar 2024 und zum 1. Januar 2025 gemäß § 11 Absatz 1 MiLoG durch Rechtsverordnung umgesetzt.

2.4 Tarifverträge, die gemäß § 3 AEntG per Rechtsverordnung erstreckt oder allgemeinverbindlich erklärt wurden und Arbeitsbedingungen enthalten, deren Einhaltung durch die Behörden der Zollverwaltung kontrolliert werden

Tarifverträge, die im Sinne von § 3 AEntG für allgemeinverbindlich erklärt wurden:

- Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zur Regelung des Mindestentgelts für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Schornsteinfegerhandwerk vom 25. Juni 2021 bzw. 23. Juni 2023

Erstreckung durch Rechtsverordnung nach § 7 AEntG:

- Sechste Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Sozialgesetzbuch vom 24. Januar 2023
- Zwölfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 23. April 2021
- Elfte und Zwölfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für das Dachdeckerhandwerk vom 15. Dezember 2021 bzw. 20. Februar 2024
- Zweite Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft vom 21. Dezember 2021
- Achte und Neunte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung vom 24. März 2021 bzw. 7. September 2022 (bzw. Berichtigung vom 23. September 2022).
- Sechste, Siebte und Achte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Gerüstbauer-Handwerk vom 24. Februar 2021, 22. September 2021 bzw. 22. November 2023
- Elfte und Zwölfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Maler und Lackiererhandwerk vom 24. April 2023
- (Erste), Zweite und Dritte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Sicherheitskräfte an Verkehrsflughäfen vom 19. Mai 2021, 12. Dezember 2022 bzw. 23. September 2024
- Vierte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk vom 25. Oktober 2021

Mit den Verordnungen bzw. Allgemeinverbindlicherklärungen wird das gesetzgeberische Ziel der Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen für regelmäßig im Inland beschäftigte sowie für grenzüberschreitend entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gefördert. Die Einhaltung der zwingenden Vorgaben der Tarifverträge werden – unabhängig von der Geltendmachung von Ansprüchen durch die betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen – durch die Behörden der Zollverwaltung geprüft und bei Verstößen sanktioniert.

2.5 Fünfte und Sechste Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche vom 22. April 2022 bzw. 28. November 2023

Ab dem 1. Mai 2022 wurden die nachfolgenden Bruttostundensätze für die jeweiligen Gruppen durch die Fünfte Pflegearbeitsbedingungenverordnung, die bis zum 31. Januar 2024 galt, sukzessive erhöht:

Gruppen in der Pflegebranche	ab 01.05.2022	ab 01.09.2022	ab 01.05.2023	ab 01.12.2023
Pflegehilfskräfte:	12,55 Euro	13,70 Euro	13,90 Euro	14,15 Euro
Qualifizierte Pflegehilfskräfte (mit entsprechender Tätigkeit):	13,20 Euro	14,60 Euro	14,90 Euro	15,25 Euro
Pflegefachkräfte:	15,40 Euro	17,10 Euro	17,65 Euro	18,25 Euro

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Daneben wurde der gesetzliche Mindesturlaub für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unter die Fünfte Pflegearbeitsbedingungenverordnung fielen, erhöht. Ausgehend von einer Fünf-Tage-Woche betrug der Mehrurlaub für das Jahr 2022 sieben Tage und für die Jahre 2023 und 2024 jeweils neun Tage. Der Mehrurlaubsanspruch entstand jedoch nicht, soweit der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer bereits nach anderen Regelungen (zum Beispiel anwendbare Tarifverträge) über den gesetzlichen Mindesturlaub hinausgehender bezahlter Erholungsurlaub zustand.

Ab dem 1. Februar 2024 wurden die nachfolgenden Bruttostundensätze für die jeweiligen Gruppen durch die Sechste Pflegearbeitsbedingungenverordnung, die bis zum 30. Juni 2026 gilt, sukzessive erhöht:

Gruppen in der Pflegebranche	ab 01.02.2024	ab 01.05.2024	ab 01.07.2025
Pflegehilfskräfte:	14,15 Euro	15,50 Euro	16,10 Euro
Qualifizierte Pflegehilfskräfte (mit entsprechender Tätigkeit):	15,25 Euro	16,50 Euro	17,35 Euro
Pflegefachkräfte:	18,25 Euro	19,50 Euro	20,50 Euro

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Daneben wurde der gesetzliche Mindesturlaub für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unter die Sechste Pflegearbeitsbedingungenverordnung fallen, ausgehend von einer Fünf-Tage-Woche, für die Jahre ab 2024 jeweils um neun Tage erhöht. Der Anspruch entsteht jedoch nicht, soweit der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer bereits nach anderen Regelungen (zum Beispiel anwendbare Tarifverträge) über den gesetzlichen Mindesturlaub hinausgehender bezahlter Erholungsurlaub zusteht.

2.6 Fünfte und sechste Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 23. Oktober 2024

Die Fünfte und Sechste Verordnung über eine Lohnuntergrenze in der Arbeitnehmerüberlassung vom 20. Dezember 2022 bzw. vom 23. Oktober 2024 und die ihnen zu Grunde liegenden Tarifverträge zur Regelung von Mindeststundenentgelten in der Arbeitnehmerüberlassung übernehmen die untersten Lohngruppen der derzeit im gesamten Bundesgebiet geltenden Verbandsentgelttarifverträge der vorschlagenden Tarifvertragsparteien in der Arbeitnehmerüberlassung.

Die Verordnung fördert die beschäftigungspolitischen Ziele des AÜG sowie die finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme und leistet damit einen Beitrag zur Reduzierung von illegaler Beschäftigung.

2.7 Erste Verordnung zur Änderung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung vom 15. Dezember 2023

Mit der Verordnung wurden die Gehalts-Schwellenwerte der MiLoDokV angepasst. Sie nimmt diejenigen von den Melde- und Dokumentationspflichtenverordnung nach den §§ 16, 17 MiLoG (nicht aber von den entsprechenden Pflichten nach den §§ 18, 19 AEntG) aus, deren verstetigtes regelmäßiges Monatsentgelt bestimmte Bruttobeträge überschreitet (vgl. dazu im Einzelnen unter III.A.2.2).

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung wurden die Gehalts-Schwellenwerte des § 1 Absatz 1 MiLoDokV entsprechend der Entwicklung der Mindestlohnhöhe wie folgt angepasst:

Stichtag	nach Satz 1	nach Satz 3
bis zum 31. Dezember 2023	4 176 Euro	2 784 Euro
ab dem 1. Januar 2024	4 319 Euro	2 879 Euro
ab dem 1. Januar 2025	4 461 Euro	2 974 Euro

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

2.8 Gesetz vom 18. August 2023 sowie Verordnung vom 31. August 2023 zur Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023 (BGBl. 2023, Nr. 217) wurde das Einwanderungsrecht modernisiert, um die Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten zu erleichtern und damit dem herrschenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wurde begleitend zum Gesetz die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung am 31. August 2023 (BGBl. 2023, Nr. 233) verkündet. Ab November 2023 traten die Neurungen schrittweise in Kraft.

Neue Regelungen ab November 2023

- Für Fachkräfte mit akademischem Hochschulabschluss wurden die Möglichkeiten erweitert, aus Drittstaaten mit einer Blauen Karte EU in das Bundesgebiet einzuwandern. So wurden z. B. die Gehaltsgrenzen deutlich abgesenkt, der Kreis der Personen ausgedehnt, die Liste der Berufe erweitert, die kurz- und langfristige Mobilität ermöglicht, und der Familiennachzug erleichtert. IT-Spezialisten können eine Blaue Karte EU auch ohne Abschluss erhalten, wenn sie entsprechende Berufserfahrung besitzen (§ 18g AufenthG).
- Fachkräfte mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung haben einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Fachkräfte mit einem qualifizierten Berufsabschluss oder Hochschulabschluss dürfen jede qualifizierte Beschäftigung im nicht reglementierten Bereich ausüben. Ausbildung und Beschäftigung müssen dabei nicht mehr im Zusammenhang stehen. Außerdem wurde die Beschäftigung von Berufskraftfahrern und Berufskraftfahrerinnen vereinfacht.

Neue Regelungen ab März 2024

- Die Möglichkeiten zum Aufenthalt für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen im Bundesgebiet wurden ausgebaut. Die mögliche Dauer der Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Anpassungsmaßnahmen (§ 16d Absatz 1 AufenthG) bei der Ersterteilung wurde von bis zu 18 Monaten auf bis zu 24 Monate erweitert. Eine Verlängerung ist nun um weitere 12 Monate statt vorher sechs Monate bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von drei Jahren möglich. Der zulässige Umfang einer Nebenbeschäftigung während der Qualifizierungsmaßnahme wurde von 10 auf 20 Stunden in der Woche erhöht. Für eine darüberhinausgehende Beschäftigung im berufsfachlichen Zusammenhang mit dem anzuerkennenden Beruf muss kein konkretes Arbeitsplatzangebot für die Zeit nach der Anerkennung mehr vorgelegt werden.
- Mit der neuen Anerkennungspartnerschaft können Personen aus Drittstaaten erst einreisen und dann das gesamte Anerkennungsverfahren in Deutschland durchführen: Dazu verpflichten sich die angehende Fachkraft und ihr Arbeitgeber, die Anerkennung spätestens nach der Einreise zu beantragen und das Verfahren einschließlich Qualifizierung aktiv zu betreiben. Dieser Aufenthaltstitel wird bei erstmaliger Erteilung für die

Dauer der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, höchstens jedoch für ein Jahr erteilt und kann auf einen Gesamtaufenthalt von bis zu drei Jahren verlängert werden.

- Anerkennungssuchenden, die für die Feststellung der Gleichwertigkeit ihrer ausländischen Qualifikation nach Einschätzung der zuständigen Stelle eine Qualifikationsanalyse in Deutschland durchführen sollten, kann zu diesem Zweck ein Aufenthaltstitel von bis zu sechs Monaten erteilt werden (§ 16d Absatz 6 AufenthG).
- Personen mit berufspraktischer Erfahrung können für eine Beschäftigung in allen nicht reglementierten Berufen einreisen. Voraussetzung sind ein qualifizierter, im Ausbildungsstaat anerkannter Berufs- oder Hochschulabschluss und eine in den letzten fünf Jahren erworbene, mindestens zweijährige Erfahrung im angestrebten Beruf. Alternativ zu einem staatlich anerkannten Abschluss ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Abschluss einer deutschen Auslandshandelskammer ausreichend. Zwischen der gesammelten Berufserfahrung und der angestrebten Beschäftigung muss ein berufsfachlicher Zusammenhang bestehen. Zudem muss ein Arbeitsplatzangebot mit Höhe des Gehalts von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze oder eine Tarifbindung des Arbeitgebers vorliegen. IT-Spezialisten brauchen auch weiterhin keinen Abschluss.
- Weitere Änderungen betreffen u. a. den Arbeitsmarktzugang von Pflegehilfskräften, die Niederlassungserlaubnis für ausländische Fachkräfte, Erleichterungen beim Familiennachzug sowie die Beschäftigung von Studierenden und Auszubildenden.

Neue Regelungen ab Juni 2024

- Fachkräfte mit voller Anerkennung, die noch keinen deutschen Arbeitsvertrag besitzen, können mit der Chancenkarte (§ 20a AufenthG) einen Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für zunächst bis zu einem Jahr erhalten. Alle anderen müssen einen qualifizierten, im Ausbildungsstaat anerkannten Berufs- oder einen Hochschulabschluss nachweisen. Alternativ ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Abschluss einer deutschen Auslandshandelskammer ausreichend. Zudem sind entweder einfache deutsche (Niveau A1 GER) oder englische Sprachkenntnisse (Niveau B2 GER) erforderlich. Darüber hinaus müssen mindestens sechs Punkte gemäß einem Punktesystem erreicht werden.
- Die Westbalkanregelung für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien wird entfristet und das Kontingent auf jährlich 50.000 Zustimmungen der BA verdoppelt.

2.9 Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen vom 7. März 2022 sowie die entsprechende Änderungsverordnungen (zuletzt vom 17. Mai 2024)

Der Rat der Europäischen Union hat am 4. März 2022 den erforderlichen Durchführungsbeschluss zur Aufnahme von Vertriebenen nach Art. 5 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes getroffen. Mit Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses kommt § 24 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz) zur Anwendung. Der Durchführungsbeschluss des Rates galt zunächst für ein Jahr und verlängerte sich zweimal automatisch um jeweils sechs Monate bis zum 4. März 2024. Der Rat der Europäischen Union hat mit Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 vom 19. Oktober 2023 den vorübergehenden Schutz mit Wirkung zum 13. November 2023 um ein weiteres Jahr bis zum 4. März 2025 verlängert. Zuletzt hat der Rat am 25. Juni 2024 dem Vorschlag der Kommission zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2026 zugestimmt; der entsprechende Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836 wurde am 3. Juli 2024 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und ist am 23. Juli 2024 in Kraft getreten.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat in diesem Zusammenhang bestimmte vor dem Angriff in der Ukraine geflüchtete Ausländer und Ausländerinnen vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit und diesen die Einholung des erforderlichen Aufenthaltstitels im Bundesgebiet zunächst bis zum 23. Mai 2022 ermöglicht (UkraineAufenthÜV, BAnz AT 7. März 2022 V1).

Diese Regelungen hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat mit der Ersten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 26. April 2022 (BAnz AT 3. Mai 2022 V1) bis zum 31. August 2022 verlängert. Mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 24. August 2022 (BAnz AT 26. August 2022 V1) wurden die Regelungen in angepasster Fassung bis zum 28. Februar 2023 verlängert. Diese Regelungen

hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat mit der Dritten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 28. November 2022 (BAnz AT 30. November 2022 V1) bis zum 29. August 2023 verlängert. Der umfasste Personenkreis wurde für Einreisen bis zum 31. Mai 2023 für einen Zeitraum von 90 Tagen ab Einreise in das Bundesgebiet vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit. Mit der Vierten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 24. Mai 2023 (Banz AT 31. Mai 2023 V 1) wurden die Regelungen bis zum 2. Juni 2024 für Personen, die bis einschließlich 4. März 2024 eingereist sind, verlängert. Mit der Fünften Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 17. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 168) wurden die Regelungen mit der inhaltlichen Anpassung verlängert, dass drittstaatsangehörige Geflüchtete mit nur befristeten Aufenthaltstiteln in der Ukraine nicht mehr dem Geltungsbereich unterfallen.

Mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 22. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 362) wurden die Regelungen mit einer inhaltlichen Anpassung bis zum 4. März 2026 verlängert und auf Einreisen ohne Aufenthaltstitel bis zum 4. Dezember 2025 bezogen. Aus der Ukraine geflüchtete ukrainische Staatsangehörige und Ausländer und Ausländerinnen, die nicht die ukrainische Staatsangehörigkeit besitzen und unter die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b, c und Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 genannten Personengruppen fallen, sollen ab dem Zeitpunkt der erstmaligen Einreise für 90 Tage vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit werden. Wie seit der Fünften Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 17. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 168) vorgesehen, sind weiterhin Drittstaatsangehörige, denen nach Art. 2 Absatz 3 des Durchführungsbeschlusses nach Ermessen der Mitgliedstaaten Schutz gewährt werden kann, nicht mehr vom Anwendungsbereich der Verordnung umfasst. Hierbei handelt es sich um Personen, die sich, ohne im Besitz eines unbefristeten Aufenthaltstitels zu sein, rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben. Damit erleichtert die Verordnung weiterhin nur denjenigen Personen Einreise und Aufenthalt, denen europarechtlich zwingend vorübergehender oder anderweitiger nationaler Schutz zu gewähren ist.

Mit der Siebten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 31. März 2025 (BGBl. 2024 I Nr. 362) erfolgte eine Anpassung der Einreisedaten in § 2 Absatz 2 UkraineAufenthÜV auf den 4. Dezember 2025.

Für die aus der Ukraine Geflüchteten, die im Besitz eines Aufenthaltstitels nach § 24 Absatz 1 AufenthG sind, wurde mit UkraineAufenthFGV vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023, Nr. 334) die Fortgeltung der erteilten und am 1. Februar 2024 noch gültigen Aufenthaltserlaubnisse nach § 24 AufenthG bis zum 4. März 2025 angeordnet.

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthFG vom 22. November 2024 (BGBl. 2024, Nr. 363) wurde die Fortgeltung der erteilten und am 1. Februar 2025 noch gültigen Aufenthaltserlaubnisse nach § 24 AufenthG bis zum 4. März 2026 angeordnet.

Mit der Zweite Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthFG vom 22. Oktober 2025 (BGBl. 2025, Nr. 252) wurde bereits die Fortgeltung der erteilten und am 1. Februar 2026 noch gültigen Aufenthaltserlaubnisse zum vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG bis zum 4. März 2027 angeordnet.

2.10 Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts vom 28. Juni 2023

Mit dem Gesetz wurden insbesondere europäische Vorgaben im Bereich des Entsenderechts der Richtlinie (EU) 2020/1057 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 umgesetzt:

Die verschiedenen Beförderungsarten und die damit verbundene Entsendung und Ausnahmetatbestände wurden in den §§ 36 ff. AEntG legaldefiniert. Eingeführt wurden im AEntG und MiLoG gleichlautende Melde- und Dokumentationspflichten für im EU-Ausland, in Island, Liechtenstein und Norwegen ansässige Arbeitgeber, die im Inland Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen im Rahmen einer Entsendung beschäftigen. Dies beinhaltet insbesondere auch die elektronische Übermittlung über die mit dem Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) verbundene elektronische Schnittstelle.

Das Gesetz enthält darüber hinaus Vorgaben zur Berechnung der Beschäftigungsdauer, Regelungen zur Durchsetzung eingehender und ausgehender Ersuchen um Zustellungs- und Vollstreckungshilfe im Bereich entsenderrechtlicher Geldbußen und finanzieller Verwaltungssanktionen, Übertragung der Koordinierung von Ersuchen auf die Bundesstelle Vollstreckung Zoll beim Hauptzollamt Hannover sowie Klarstellungen durch Änderungen und Ergänzungen des AEntG, des MiLoG und des AÜG sowie weiterer Gesetze und Rechtsverordnungen.

2.11 Bekanntmachung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (BGBl. 2024 I Nr. 313 vom 23. Oktober 2024)

Mit der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2024 wurde erklärt, dass die Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland bereits durch das Mindestlohngesetz vom 11. August 2014, das Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969, das Arbeitsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 und das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (und den jeweiligen letzten Änderungen) umgesetzt worden ist.

2.12 Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2226 und der Verordnung (EU) 2018/1240 sowie zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, des Freizügigkeitsgesetzes/EU, des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister

Mit dem EESDG vom 20. April 2023 (BGBl. 2023,106) wurde das nationale Recht an die Verordnung (EU) 2017/2226 über ein EES zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 EES-Verordnungen angepasst. Zudem erfolgte eine Anpassung an die Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226.

Zur Umsetzung in deutsches Recht wurden neue Meldepflichten im AufenthG sowie im Freizügigkeitsgesetz/EU eingeführt. Des Weiteren wurden Regelungen zu EU-kompatiblen Verfahren zur vorzeitigen Löschung von Daten, Zuständigkeitsregelungen zur Durchführung des EU-Rechts sowie Klarstellungen zu nationalen Rechtsbehelfsverfahren getroffen.

Das EES, welches im Rahmen der Smart Border Initiative durch das EU-Parlament beschlossen wurde (vergleiche Verordnung (EU) 2017/2226), ist ein Schengen-weites System, mit dem die Ein- und Ausreise von Personen zentral und digital erfasst wird. Die entsprechenden Regelungen betreffen Drittstaatangehörige, die zum Kurzaufenthalt im Schengen-Gebiet berechtigt sind – sowohl visumbefreite Reisende als auch Reisende mit Kurzaufenthaltsvisum. Das EES wird durch die nach Verordnung (EU) 2018/1240 vorgesehene Einführung einer elektronischen Reisegenehmigung für visumbefreite Drittstaatsangehörige (ETIAS) und die Interoperabilität nach Verordnung (EU) 2019/817 bzw. Verordnung (EU) 2019/818 zwischen weiteren relevanten Informationssystemen und Datenbanken ergänzt.

Ziel des Einreise-/Ausreisensystems ist es, das Außengrenzmanagement zu verbessern, irreguläre Einwanderung zu verhindern und die Steuerung der Migrationsströme zu erleichtern. Es soll darüber hinaus zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten beitragen. Reisende aus Drittstaaten müssen sich bei der Einreise in Länder des Schengen-Raums an Land-, See- und Luftgrenzen mit vier Fingerabdrücken und Gesichtsbild registrieren lassen. Die biometrischen Daten werden zusammen mit Angaben zur Identität und weiteren Informationen aus dem Reisedokument in der EES-Datenbank gespeichert und zur automatischen Berechnung des Aufenthaltszeitraums einer Person im Schengen-Raum genutzt. Das EES liefert zuverlässige Daten zu Grenzübertreten und zur wirksamen Erkennung von Aufenthaltsüberziehern. Es wird zudem zur Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten beitragen.

Die Inbetriebnahme des EES erfolgte schrittweise ab dem 12. Oktober 2025.

B. Administrative Maßnahmen

1. Expertengruppen auf Ebene der Europäischen Kommission

1.1 Teilnahme an der Posting of Drivers Expert Group (PDEG)

Im Jahr 2021 wurde die PDEG bei der GD MOVE eingerichtet. Die Hauptziele der Gruppe sind die Erörterung von Auslegungsfragen zur Richtlinie (EU) 2020/1057 und die Unterstützung der Kommission bei der Erstellung von Leitlinien/Fragen und Antworten zu den Vorschriften für die Entsendung von Fahrern und Fahrerinnen im Straßenverkehrssektor; die Förderung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der Kommission, den

Behörden der Mitgliedstaaten, den Vollzugsorganen und den relevanten Akteuren sowie der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren bei der Durchsetzung dieser Bestimmungen. Deutschland unterstützt das Vorhaben und ist in der Expertengruppe durch das BMAS und einen Vertreter der FKS vertreten.

1.2 Teilnahme an der Expertengruppe zur eDeclaration

Im Jahr 2023 wurde die Expertengruppe zur „eDeclaration“ eingerichtet. Ziel der eDeclaration ist ein EU-weit einheitliches entsenderechtliches Registrierungsportal, wobei die Nutzung für die einzelnen Mitgliedstaaten freiwillig sein soll. Deutschland unterstützt das Vorhaben und ist in der Expertengruppe durch das BMAS, das BMWE sowie die GZD vertreten. Nach der Einigung der an der eDeclaration interessierten Mitgliedstaaten auf eine abschließende Liste der in einer Entsendemeldung abzufragenden Maximalanforderungen sowie der Diskussion der technischen Möglichkeiten für die Umsetzung eines gemeinsamen elektronischen Meldeportals auf EU-Ebene hat die KOM am 13. November 2024 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 vorgelegt. Die weiteren Entwicklungen bleiben abzuwarten.

2. Europäische Arbeitsbehörde – European Labour Authority (ELA)

Die Kooperation mit der ELA, einer dezentralen Agentur der EU, wurde seit Gründung am 31. Juli 2019 aktiv und konsequent entwickelt. Die ELA trägt seither dazu bei, dass die EU-Vorschriften über die Arbeitsmobilität und die Koordinierung der sozialen Sicherheit noch wirksamer durchgesetzt werden. Zu diesem Zweck unterstützt die ELA die Mitgliedstaaten in Fragen der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität. Das betrifft in diesem Zusammenhang vor allem die Regeln über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und über die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sowie die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Die ELA fördert insbesondere die Zusammenarbeit der nationalen Behörden bei der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Die Bundesregierung teilt die Ziele der ELA: Erleichterung des Zugangs zu Informationen über Rechte und Pflichten bei der unionsweiten Arbeitskräftemobilität, Stärkung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts und Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Dies beinhaltet auch die Erleichterung gemeinsamer Prüfmaßnahmen sowie die Vermittlung bei grenzübergreifenden Problemen und die Herbeiführung von Lösungen.

Deutschland arbeitet an diesen Zielen kontinuierlich und gemeinsam mit den übrigen Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat der ELA und in zahlreichen der ELA unterstehenden Arbeitsgruppen. Innerhalb der Struktur der ELA kommt der „Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit“, die mit Entscheidung vom 9. März 2021 als permanente Arbeitsgruppe in die Zuständigkeit der ELA überführt wurde, eine herausgehobene Rolle zu. Die Plattform soll einen fortwährenden Beitrag zu wirksameren Maßnahmen auf Unionsebene und auf nationaler Ebene leisten. Dazu verbessert sie die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und anderer beteiligter Akteure der Mitgliedstaaten, u. a. der Sozialpartnerorganisationen. Zudem soll sie die Leistungsfähigkeit der verschiedenen zuständigen Behörden und Akteure der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Aspekte steigern. Ferner verfolgt sie das Ziel, Fragen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken und die Mitgliedstaaten zu ermutigen, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verstärken. Hierzu ermöglicht die Plattform den Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zwischen Experten aus der ganzen EU. Daneben dient die Plattform dazu, gemeinsame Grundsätze für Prüfungen zu ermitteln sowie gemeinsame Schulungsmaßnahmen und den Austausch von Personal zu fördern. Auch hieran nahm Deutschland im Berichtszeitraum umfangreich und regelmäßig teil.

Neben der Plattform beteiligte sich Deutschland darüber hinaus regelmäßig und aktiv an den temporären Arbeitsgruppen Informationen, Inspektionen und Mediation.

Deutschland fördert die durch die ELA operativ unterstützten Kontrollaktionen. So initiiert die FKS regelmäßig gemeinsame grenzüberschreitende Prüfungen, die zeitgleich in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten stattfinden, auch mit Begleitung durch Behörden der jeweils anderen Mitgliedstaaten, oder beteiligt sich an solchen aktiv. In diesem Zusammenhang fand im Oktober 2024 mit der Mindestlohn-Sonderprüfung eine der bislang größten grenzüberschreitenden Prüfaktionen in der Europäischen Union statt. In Kooperation mit der ELA begleiteten insgesamt 20 Delegationen verschiedener Mitgliedsstaaten die Prüfmaßnahmen diverser HZÄ. So konnte

beispielsweise während einer Prüfung in Deutschland durch die Expertise und Möglichkeiten zur Datenabfrage der litauischen Arbeitsinspektion eine umfassendere und gezieltere Prüfung verliehener litauischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen erfolgen. Im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung mit der österreichischen Finanzpolizei wurden zeitgleich auf beiden Seiten der Grenze Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeber überprüft. Begünstigt durch Synergieeffekte und das Überraschungsmoment wurden umfassendere Prüfungen ermöglicht. Des Weiteren wurde hiermit der Grundstein für weitere anlass- und sachverhaltsbezogene Prüfungen in mehreren EU-Staaten unter deutscher Beteiligung gelegt. Durch die internationale Ausrichtung der Maßnahme konnten wechselseitig Einblicke in die jeweiligen Zuständigkeiten, Befugnisse sowie die Aufgabengestaltung und Prüfansätze erlangt und damit wesentliche Grundlagen für eine immer effektivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschaffen werden.

Die FKS wird diesen Weg der immer gezielteren gemeinsamen Operationen mit anderen Mitgliedstaaten entschlossen weitergehen. Sie versteht sich damit zugleich als Motor der Bestrebungen der ELA, in Umsetzung der Evaluierungsempfehlungen der Europäischen Kommission im Verbund mit den Mitgliedstaaten Schwarzarbeit immer effektiver, effizienter und sichtbarer zu bekämpfen, was u. a. auch vom ZDB begrüßt wird.

Als wesentliche Grundlage für die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten pflegt die FKS diverse Gesprächsformate auf allen Ebenen. Neben Formaten der bilateralen Zusammenarbeit (siehe unter II.B.3) und den ELA-Gremien bietet die ELA verschiedene Gesprächsformate (u. a. Study Visits) an, die den bilateralen oder multilateralen vertieften Austausch zu einzelnen Rechtsfragen ermöglichen. Im Rahmen dieser Formate wurden im Berichtszeitraum Gespräche mit Partnerbehörden aus Litauen und Polen geführt.

3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

3.1 Bilaterale Zusammenarbeitsvereinbarungen über die Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung

Bilaterale völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bestehen mit der Französischen Republik, mit dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Tschechischen Republik und der Republik Bulgarien.

Neue bilaterale völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung wurden im Berichtszeitraum nicht geschlossen. Es gibt allerdings Gespräche zur Novellierung der deutsch-französischen Verwaltungsvereinbarung.

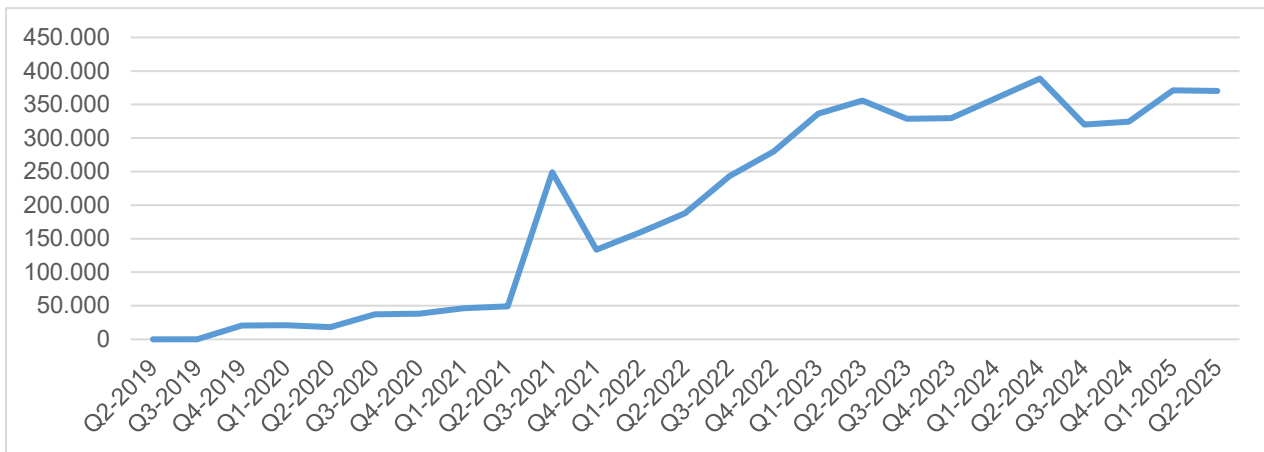
Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden wurde fortgeführt, beispielsweise durch bilaterale Gespräche, die regelmäßige Unterrichtung über wesentliche, den Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung betreffende Rechtsänderungen oder die Zusammenarbeit im Verwaltungsverfahren.

3.2 Electronic Exchange of Social Security Information

Nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 sind die Sozialversicherungsträger im Anwendungsbereich der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 zur elektronischen Datenübermittlung verpflichtet. Zu diesem Zweck wurde auf europäischer Ebene zum 1. Juli 2019 das Verfahren zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsinformationen (EESSI) eingeführt. Im Juli 2019 startete bei der DSRV der elektronische Datenaustausch zur Bescheinigung A1. Auf Grund des Beschlusses E7 sind mittlerweile alle EU-Mitgliedstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zum elektronischen Datenaustausch verpflichtet. Der Datenaustausch über das EESSI-Verfahren hat den papierbasierten Austausch daher inzwischen ersetzt.

Zwischen Juli 2019 und Ende Juni 2025 hat sich der Eingang von Daten bei der DSRV über in anderen Mitgliedstaaten ausgestellte Bescheinigungen A1 vervielfacht und auf dem Niveau von rund 350.000 Meldungen pro Quartal stabilisiert. Die zeitliche Entwicklung der monatlichen Fallzahlen lässt sich folgender Abbildung entnehmen.

Bei der DSRV elektronisch eingegangene A1-Bescheinigungen



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Zu dem Peak in Q3-2021 ist anzumerken, dass dieser auf eine Erweiterung des Systems und eine dadurch bedingte Nachverarbeitung von Daten auf nationaler Ebene zurückzuführen ist.

Über das EESSI-System eingehende Daten zu im Ausland ausgestellten PD A1 werden seither maschinell in der A1-Datei gespeichert. Durch die Einführung des EESSI-Systems sind Verzögerungen bei der Datenverfügbarkeit, durch Postlaufzeiten und durch eine aufwendige manuelle Erfassung bzw. Nachbearbeitung von gescannten Dokumenten, entfallen. Die A1-Datei bietet gegenwärtig eine wesentlich aktuellere Möglichkeit zur Prüfung der sozialversicherungsrechtlichen Situation bei grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit.

Die internationale sozialversicherungsrechtliche Amtshilfe auf Grundlage von Artikel 76 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 umfasst im fachlichen Zuständigkeitsbereich der FKS zum einen das sozialversicherungsrechtliche Auskunftersuchen und zum andern die erste Phase des Dialog- und Vermittlungsverfahren nach Beschluss A1.

Das Auskunftersuchen dient häufig der Vorbereitung der ersten Phase des Dialogverfahrens. In dieser wird, unter Darlegung der Rücknahmegründe und Schilderung des Sachverhaltes, um Prüfung der Gültigkeit der ausgestellten PD A1 und ggf. um Rücknahme dieser durch den ausstellenden Träger gebeten.

Derzeit werden entsprechende Ersuchen durch die GZD per Post an die zuständigen Institutionen in anderen Mitgliedstaaten gesendet.

Die Prüfung der Anbindung der FKS an das EESSI-System über den Access Point bei der DSRV ist noch nicht abgeschlossen. Es wird weiterhin angestrebt, dass die FKS ihre Ersuchen künftig über das EESSI-System elektronisch abwickelt.

4. Bündnisse

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ein besonderes Instrument der Prävention sind die branchenbezogenen Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung mit den jeweiligen Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften.

Vor dem Hintergrund der Stärkung der FKS als Partner der Wirtschaft wird die Zusammenarbeit im Rahmen der Bündnisse weiter fortentwickelt und gestärkt. Die GZD hat infolgedessen die Rolle des BMF als Bündnispartner in den Aktionsbündnissen übernommen und betreut sie in eigener Zuständigkeit. Dabei sollen die aktuellen Erkenntnisse aus der operativen Wahrnehmung der Prüf- und Ermittlungsaufgaben der FKS sowie besondere Entwicklungen und Begehungsweisen in den Branchen zukünftig noch stärker im Fokus des gemeinsamen – praxisorientierten - Austausches stehen. Die regelmäßigen Arbeitskreissitzungen stellen vor allem eine Plattform dar, um den Dialog zu illegalen Praktiken und Begehungsformen zu fördern und aktuelle Fragestellungen zu besprechen. Die neue Schwerpunktsetzung optimiert dabei die bisherige Zusammenarbeit.

Durch den Abschluss eines Bündnisses gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung machen die jeweiligen Bündnispartner deutlich, dass auch sie Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in den von ihnen vertretenen Branchen nicht dulden. Die Aktionsbündnisse belegen zudem den wachsenden gesamtgesellschaftlichen Konsens über die weitreichenden negativen Folgen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung für die weitere Handlungsfähigkeit des Staates und der Sozialversicherungssysteme.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bündnis	Bestehen des Bündnisses seit:	Bündnispartner neben der GZD
Bauwirtschaft	13.09.2004	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. Zweckverbund Ostdeutscher Bauverbände e. V. Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Spedition, Transport und Logistik	12.04.2006	Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e. V. Bundesverband Möbelspedition und Logistik e. V. Deutschen Speditions- und Logistikverband e. V. Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) Bundesamt für Logistik und Mobilität
Fleischwirtschaft	28.06.2007	Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss e. V. Bundesverband Deutscher Wurst- & Schinkenproduzenten e. V. Bundesverband Vieh und Fleisch Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. Deutschen Fleischer-Verband e. V. Deutschen Raiffeisenverband e. V. Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Verband der Fleischwirtschaft e. V. Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft e. V.
Gebäudereinigung	10.07.2008	Bundesverband des Gebäudereiniger-Handwerks Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Maler- und Lackiererhandwerk	19.10.2010	Bundesverband Farbe Gestaltung Bautenschutz Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Textilreinigung	19.03.2012	IG Metall Industrieverband Textil Service e. V. Deutscher Textilreinigungs-Verband e. V.
Elektrohandwerk	04.06.2014	Zentralverband der Deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke IG Metall Vorstand
Gerüstbauerhandwerk	16.12.2014	Bundesverband Gerüstbau Bundesinnung für das Gerüstbauer-Handwerk Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Friseurhandwerk	15.04.2016	Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Darüber hinaus findet ebenfalls in einem regelmäßigen Turnus ein Zusammenarbeitsgespräch zwischen der GZD und den Sozialpartnern im Hotel- und Gaststättengewerbe (Deutscher Hotel- und Gaststättenverband und Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten) statt.

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. und der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. berichten über Beeinträchtigungen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit aufgrund datenschutzrechtlicher Probleme. Sie bemängeln die ausbleibende Rückmeldung der Ermittlungsbehörden zu abgegebenen Hinweisen von Bündnispartnern als auch von Betrieben. Dies führe zu einem Rückgang der Motivation, Hinweise an den Zoll zu geben. Eine Auskunft über Prüf- und Ermittlungsergebnisse an die Hinweisgeber ist aus datenschutzrechtlichen sowie ermittlungstaktischen Gründen jedoch nicht möglich.

5. Task-Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

Im März 2005 wurde unter Federführung des BMF und des BMAS die „Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit“ eingerichtet, um dem Phänomen der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung unter Ausnutzung der Regelungen zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach der Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 wirksam zu begegnen.

Die Task Force bestand seitdem unverändert fort und hat in diesen Jahren eine wichtige Aufgabe zur Einhaltung nationaler und europäischer Rechtsvorschriften wahrgenommen, u. a. zu zahlreichen notwendigen Rechtsänderungen/-anpassungen beigetragen, Übergangsregelungen geschaffen sowie vertrauensvolle und partnerschaftliche Dialoge mit den Herkunftsländern der Dienstleistungsunternehmen geführt.

Ein wesentliches Mittel der Zusammenarbeit war dabei die Versendung eines Leitfadens für Prüfungen im Bereich der EU-Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (wechselseitiges Berichtswesen), welcher seit 2006 durch die GZD geführt und jährlich aktualisiert wurde. Bei den im Vierzehnten Bericht dargestellten Fallkonstellationen handelt es sich größtenteils um nun bereits bekannte Phänomene. Zudem wurden die Vorgaben der Task Force, auf die Entwicklungen und Erfordernisse, die sich aus der vollen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ergeben, angemessen reagieren zu können, inzwischen weitestgehend sichergestellt.

Das wechselseitige Berichtswesen wurde dennoch zunächst beibehalten und im Jahr 2023 in die Linienorganisation bei der GZD überführt. Die Mitglieder des BLE wurden im Jahr 2024 im schriftlichen Verfahren um Rückmeldung an die GZD gebeten, ob eine Fortführung des wechselseitigen Berichtswesens für erforderlich gehalten wird. Die Mehrheit der 16 im BLE vertretenen Länder hat sich gegen die Fortführung ausgesprochen.

Vor dem Hintergrund des Abstimmungsergebnisses wurde das wechselseitige Berichtswesen eingestellt. Die Aufgabe, auf die Entwicklungen und Erfordernisse, die sich aus der vollen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ergeben, angemessen zu reagieren, wird seitdem vollumfänglich in der Linienorganisation der FKS wahrgenommen.

6. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch

Der BLE dient der Intensivierung und Koordinierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in Bund und Ländern.

Mit Ausnahme der Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden des Bundes und der Länder, die im Rahmen des „Erfahrungsaustauschs der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder“ behandelt wird, deckt der BLE alle Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ab.

Teilnehmer des BLE sind die mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung befassten Ressorts des Bundes und der Länder sowie die GZD. Zur Erörterung von spezifischen Fachthemen können weitere fachlich zuständige Bundes- und Länderressorts sowie Experten anderer Institutionen hinzugezogen werden.

Der BLE findet seit 2005 unter der Leitung des BMF statt und tagt grundsätzlich einmal im Jahr. Darüber hinaus sind auch anlassbezogene Treffen möglich.

Im Rahmen des BLE werden die Länder über die aktuelle Entwicklung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowohl in Deutschland als auch auf Europäischer Ebene informiert. Neben aktuellen Gesetzesinitiativen, die für die Arbeit der FKS von Bedeutung sind, werden die wesentlichen Ergebnisse und ausgewählte Aspekte der Zusammenarbeit der FKS mit den Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Absatz 4 SchwarzArbG mit den Ländern erörtert.

Im Pandemiejahr 2020 konnte der BLE nicht in gewohnter Form stattfinden. Stattdessen wurden die Ländervertreter mit einem Schreiben über aktuelle Informationen zu den Entwicklungen in der Zusammenarbeit, den Jahresergebnissen 2019 der FKS sowie den Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene zum Thema Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung informiert.

Aufgrund der anhaltenden Pandemielage hat der 16. BLE im Oktober 2021 in digitaler Form stattgefunden. Angesichts der guten Erfahrungen mit der digitalen Durchführung des BLE in den Pandemie Jahren wurde der BLE in den Jahren 2022 bis 2024 in hybrider Form durchgeführt. Ab 2026 findet er nunmehr wieder als reine Präsenzveranstaltung statt.

7. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Ein wichtiges Gremium, um unterstützende Strukturen zu schaffen und um sowohl den Opferschutz als auch die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene zu verbessern, ist die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (B-L-AG) zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Mitglieder dieser Arbeitsgruppe sind Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen von Bund und Ländern, der ASMK (Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales), des Bundeskriminalamtes, der Gewerkschaften und Arbeitgeber sowie der Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel sowie andere beteiligte Akteure. Außerdem sind dort das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) sowie Vertreter aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft vertreten. Für die FKS sind Vertreter des BMF sowie der GZD regelmäßige Teilnehmer der B-L-AG. Im Jahr 2022 wurde die Teilnahme der FKS außerdem durch zwei mit dem Thema Opferschutz betraute Beschäftigte des HZÄ Berlin und Stralsund sichergestellt.

Zudem tagt regelmäßig die B-L-AG Menschenhandel als Gremium für Menschenhandel in all seinen Ausbeutungsformen. An den Sitzungen nehmen auch Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft teil. Dabei werden aktuelle Themen besprochen und Informationen zu Gesetzgebungsvorhaben, Projekten und Sachständen zu europäischen Dossiers ausgetauscht. Im Sommer 2025 wurde in diesem Rahmen eine Unterarbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Nationalen Verweisungsmechanismus eingesetzt.

8. Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit

Der Nationale Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit (NAP A/Z) wurde unter Federführung des BMAS im Berichtszeitraum erarbeitet und durch die Bundesregierung am 12. Februar 2025 beschlossen. Damit hat die Bundesregierung erstmals eine nationale Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit vorgelegt.

Um den vielschichtigen Formen von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit zu begegnen, verfolgt der NAP A/Z einen präventions- und arbeitsmarktorientierten Ansatz (Labour Approach). Er adressiert Arbeitsausbeutung mit dem Ziel, ausbeuterische und erzwungene Beschäftigungsverhältnisse bereits in der Entstehung zu verhindern und entsprechende Risiken durch zielgerichtete Maßnahmen zu minimieren. Als Leitziele verfolgt der NAP A/Z (1) menschenwürdige Arbeitsbedingungen sicherzustellen, (2) Ordnung am Arbeitsmarkt zu gewährleisten, (3) die Attraktivität Deutschlands als Zielland für Arbeitsmigration zu stärken sowie (4) Wettbewerbsverzerrungen aufgrund ausbeuterischer Praktiken einzudämmen.

Die insgesamt 83 Maßnahmen des NAP A/Z betreffen schwerpunktmäßig:

- die Förderung und Ausweitung gezielter, niedrigschwelliger Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für Arbeitskräfte,
- die grenzüberschreitende Vernetzung und internationale Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren am Arbeitsmarkt
- sowie die zielgerichtete Sensibilisierung von Behörden, Sozialpartnern und Unternehmen für bestehende Missstände.

Seiner konzeptionellen Ausrichtung entsprechend gliedert sich der NAP A/Z nach vier am Arbeitsmarkt orientierten Handlungsfeldern: I Arbeitskräftegewinnung, II Arbeitnehmerrechte und deren Durchsetzung, III Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle und IV Unternehmensverantwortung.

Der NAP A/Z wurde im Multi-Stakeholder-Format unter Einbezug verschiedener Akteure (Behörden, Sozialpartner, Zivilgesellschaft) entwickelt, das auch für die Umsetzung beibehalten wird. Entscheidend für den Gesamterfolg des NAP A/Z ist dabei insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Daher haben auch

die Länder insgesamt 125 Maßnahmen gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in eigener Zuständigkeit entwickelt.

Der NAP A/Z enthält u. a. Maßnahmen für die FKS aus den folgenden Bereichen:

- fortlaufende Förderung der Zusammenarbeit und Vernetzung mit Behörden und Stellen, hier insbes. mit den Arbeitsschutzbehörden, den Bündnispartnern im Rahmen der bestehenden Aktionsbündnisse sowie der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA),
- bundesweite Teilnahme an den themenbezogenen EMPACT - Joint Action Days (durch Europol koordinierte europaweite Aktionstage im Bereich Menschenhandel) sowie eine Berücksichtigung des Prüfauftrags „Bekämpfung der Beschäftigung unter ausbeuterischen Arbeitsbedingungen“ bei den Schwerpunktprüfungen der FKS,
- flächendeckende Schulungen und Sensibilisierung der FKS-Beschäftigten, insbesondere durch ein spezifisches eLearning-Tool zum Erkennen und Reagieren auf Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit der Servicestelle
- Erweiterung des Informationsangebotes auf www.zoll.de.

9. Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen

Der unter koordinierender Federführung des BMBFSFJ erarbeitete Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen (NAP MH) wurde durch die Bundesregierung am 11. Dezember 2024 beschlossen und enthält 126 Maßnahmen zur bundesweiten Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels. Er dient dazu, die strukturierte Planung und effiziente Bündelung der Maßnahmen der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Opferschutz zu optimieren. Grundsätzlich umfasst der NAP MH alle Formen des Menschenhandels und adressiert die Themenfelder sexuelle Ausbeutung, Arbeitsausbeutung, Ausnutzung strafbarer Handlungen, Organhandel, Bettelei und Kinderhandel. Er sieht Maßnahmen in den vier Handlungsfeldern Prävention, Schutz und Unterstützung für Betroffene, Strafverfolgung sowie Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene vor. Der NAP MH wurde in enger Zusammenarbeit mit den Ländern und der Zivilgesellschaft erarbeitet. Ein Monitoringauftrag ermöglicht die Überprüfung seiner Umsetzung sowie eine Reaktion auf gesellschaftliche und technologische Veränderungen. Unter Berücksichtigung des bestehenden Mandats der FKS wurden seitens des BMF unter enger Einbindung der GZD die FKS betreffende Maßnahmen in den NAP MH eingebracht, die vor allem die Stärkung der Zusammenarbeit mit den relevanten Behörden und Stellen und den Ausbau von Kooperationen sowie die Erweiterung des Informationsangebotes der Zollverwaltung für Betroffene von Menschenhandel zum Gegenstand haben.

10. Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel

Im Herbst 2024 hat am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) eine unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel ihre Arbeit aufgenommen. Die Arbeit der Stelle wird zunächst bis Oktober 2026 aus Mitteln des Bundesfamilienministeriums finanziert. Die Berichterstattungsstelle sammelt und analysiert Daten und Maßnahmen zu Menschenhandel in Deutschland und erstellt Handlungsempfehlungen. In regelmäßigen Abständen werden die Ergebnisse im sogenannten periodischen Bericht veröffentlicht, zuletzt geschah dies im Jahr 2024. Jedes Jahr wird ein Schwerpunktthema untersucht und im Jahr 2024 stand das Thema Arbeitsausbeutung im Fokus.

11. Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel

Um den Auf- und Ausbau bundesweiter nachhaltiger Kooperationsstrukturen zur Prävention von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel, den Schutz von Betroffenen und die effektive Strafverfolgung der Täter zu unterstützen, fördert das BMAS seit 2017 die Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Die Servicestelle führt insbesondere Schulungen durch, um verschiedene Behörden und weitere Akteure aus der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft im Umgang mit Betroffenen von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel zu sensibilisieren. Durch diese Schulungen sowie durch von der Servicestelle entwickelte E-Learning-Tools werden insbesondere Ermittlungs- und Kontrollbehörden am Arbeitsmarkt befähigt, Opfer von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel zu identifizieren und mit weiterführenden Hilfs- und Beratungsangeboten zu unterstützen. Ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt der Servicestelle liegt auf der

Veröffentlichung von Analysen zu besonders risikobehafteten Branchen, die erheblich dazu beitragen, die in der jeweiligen Branche vorherrschenden Ausbeutungspraktiken und deren Verschleierung besser verstehen und einordnen zu können. Darüber hinaus enthalten die Analysen konkrete Empfehlungen, wie Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung erkannt und verhindert werden können. Auf ihrem Online-Fachportal stellt die Servicestelle die Branchenanalysen, ferner Rechtsgutachten sowie umfangreiche praxisnahe Materialien und Informationen zu den Themen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel zur Verfügung.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

IV. Gesetzgebungsverfahren und Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

A. Gesetzgebungsverfahren / Entschließungen des Bundesrates

1. Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 wurden die Aufgaben und Befugnisse der FKS umfassend erweitert, um illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit sowie Sozialleistungsbetrug einzudämmen. Kernpunkte der Reform waren insbesondere:

- Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf
 - die Bekämpfung von Sozialleistungsbetrug, zum Beispiel durch Scheinarbeitsverhältnisse und vorge täuschte Selbstständigkeit, und damit Erweiterung des Prüfungsauftrages der FKS auf vorgetäuschte Arbeitsverhältnisse und vorgetäuschte selbstständige Tätigkeit,
 - das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft zur Schwarzarbeit im öffentlichen Raum, um bereits die Anbahnung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung effektiv verhindern zu können,
 - ausbeuterische Arbeitsbedingungen, um insbesondere die Bekämpfung von damit im Zusammenhang stehenden Menschenhandel zu stärken,
 - die tarifvertraglich vereinbarte Unterkunftsbereitstellung und die tariflich vereinbarten Unterkunftsbedingungen nach dem Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (AEntG),
- Erweiterung des Prüfauftrages der FKS im Hinblick auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug und Schaffung einer Sofortmitteilungspflicht für die FKS gegenüber den zuständigen Familienkassen, um die Rechtmäßigkeit des Kindergeldbezuges sicherzustellen,
- Verbesserung des Datenaustausches zwischen der FKS und den übrigen beteiligten Behörden, insbesondere den Jobcentern und Familienkassen, den Finanzämtern sowie den Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden,
- Verbesserung der Möglichkeiten, um illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen in Print-, Online und sonstigen Medien aufzudecken,
- Stärkung der Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit durch die Erweiterung der Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS auch bei nicht vorhandenen Erkenntnissen über den konkreten Arbeitsort,
- Sicherung der Sozialversicherungsansprüche durch Schaffung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt,
- effektive Bekämpfung der schweren Wirtschaftskriminalität und der organisierten Kriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit durch Erweiterungen bei der Telekommunikationsüberwachung und erkennungsdienstlichen Behandlung im Strafverfahren und die Schaffung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen für das Erstellen und Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen,
- Erweiterung des Branchenkatalogs für die Ausweismitführungspflicht im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und
- Stärkung der Verfahrensrechte der FKS, im Ordnungswidrigkeitenverfahren durch Schaffung eines Mitwirkungsrechts in der Hauptverhandlung und im Strafverfahren durch die Möglichkeit für die Staatsanwaltschaft, unter bestimmten Voraussetzungen die Ermittlungsbefugnisse an die Behörden der Zollverwaltung abzugeben (vgl. auch Bundestagsdrucksache 19/8691, S. 2 f.).

Mit dem Gesetz war ab dem Jahr 2020 eine Anpassung der Personalausstattung der Zollverwaltung, des Informationstechnikzentrums Bund und der Familienkassen zur Wahrnehmung der erweiterten Befugnisse verbunden (Bundestagsdrucksache 19/8691, S. 3).

Im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens wurde festgelegt, dass das Gesetz spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten zu evaluieren ist.

Im Rahmen der Evaluierung wurde anhand geeigneter Indikatoren, zum Beispiel der Fallzahlen der FKS, untersucht, in welchem Umfang die Ziele der Regelungen mit dem Vorhaben erreicht wurden, wie sich der Erfüllungsaufwand entwickelt hat und ob die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in einem angemessenen Verhältnis zu

den festgestellten Regelungswirkungen steht. Zudem wurden unbeabsichtigte Nebenwirkungen sowie die Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen betrachtet.

Die Evaluierung wurde von der GZD im Auftrag des BMF durchgeführt. Zu den Auswirkungen des Gesetzes für die FKS wurden die zuständigen Hauptzollämter sowie deren Zusammenarbeitsbehörden befragt.

Der Evaluierungsbericht wurde vom Bundeskabinett in dessen Sitzung am 13. November 2024 beschlossen und am 15. November 2024 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet (Bundestagsdrucksache 20/13850 sowie BR-Drucksache 593/24). Nach Befassung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages wurde von einer Berichterstattung an den Bundestag gemäß § 80 Absatz 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages abgesehen (BT-Plenarprotokoll 20/208, S. 27020C-27023C).

Der Bericht hat gezeigt, dass das Gesetz insgesamt dazu beigetragen hat, illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit sowie Sozialleistungsbetrug besser zu bekämpfen. Viele der neuen Regelungen und Befugnisse werden von den zuständigen Behörden als sachgerecht und praktikabel angesehen und haben sich bewährt. Eine abschließende Evaluierung wird jedoch erst bei voller Jahreswirkung des Personalaufwuchses bei der FKS im Jahr 2030 möglich sein. Dennoch lassen sich bereits nach den ersten Jahren des Inkrafttretens wichtige Erkenntnisse und gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus der Evaluierung ableiten. Diese wurden mit dem Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung aufgegriffen (siehe Abschnitt IV.A.2).

Wesentliche Erkenntnisse aus der Evaluierung sind u. a. die folgenden:

- Tagelöhnerbörsen wurden nahezu vollständig aus dem öffentlichen Raum verdrängt, jedoch ist eine Verlagerung in den nicht-öffentlichen, privaten oder virtuellen Raum zu beobachten.
- Ihrem Prüfauftrag im Hinblick auf Scheinarbeitsverhältnisse und vorgetäuschte Selbstständigkeit ist die FKS regelmäßig nachgekommen und hat verschiedene Ermittlungsverfahren wegen Sozialleistungsbetrugs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit eingeleitet.
- Die Möglichkeit, Prüfungen zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit an Amtsstelle durchführen zu können wird regelmäßig genutzt. Eine Ergänzung um digitale Prüfungsmöglichkeiten ist sinnvoll.
- Die FKS etabliert sich zunehmend im Kampf gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen. Es werden bereits jetzt mehr Ermittlungsverfahren in diesem Bereich geführt als ursprünglich prognostiziert.
- Die Übertragung der selbstständigen Verfahrensdurchführung in einfach gelagerten Fällen der Beitragsvorhaltung auf die FKS ist in der Praxis gut angelaufen. Es werden zahlreiche Verfahren von den Staatsanwaltschaften übernommen. Um die zu vereinfachen und die Entlastung der Staatsanwaltschaften stärker herbeizuführen wurde von den Hauptzollämtern vorgeschlagen, die selbstständige Verfahrensdurchführung in einfach gelagerten Fällen des § 266a StGB nach den §§ 14a bis 14c SchwarzArbG dahingehend zu erweitern, dass die HZÄ diese „einfach gelagerten Fälle“ (geringer Schaden, eindeutiger Sachverhalt, etc.) direkt und ohne Beteiligung der Staatsanwaltschaften in dem bereits bestehenden eng umgrenzten Umfang (end-)bearbeiten können.
- Durch die Einführung der Befugnis zur Überwachung der Telekommunikation konnten in der Praxis viele essentielle Erkenntnisse für die Ermittlungen gewonnen werden, weshalb die Hauptzollämter eine Erweiterung des Katalogs in § 100a Absatz 2 Nummer 1 StPO um weitere schwere Fälle des § 266a StGB für zweckmäßig erachtet haben.
- Bei der Anwendung der Bußgeldvorschriften zum Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- oder Abdeckrechnungen haben sich in der Praxis erhebliche Probleme aufgrund der nachrangigen Bedeutung der Ordnungswidrigkeit ergeben. Das gewerbsmäßige / bandenmäßige Ausstellen und Inverkehrbringen von unrichtigen Belegen sollte aufgrund des erheblichen Unrechtsgehalts der Tat als Strafnorm ausgestaltet werden.
- Die Zusammenarbeit mit den neuen Zusammenarbeitsbehörden ist heterogen, da sich einerseits mit einigen Stellen eine gute Zusammenarbeit etabliert hat, aber mit anderen Behörden noch ein flächendeckender Austausch weiter intensiviert werden muss.
- Die Neuregelungen zur Zusammenarbeit zwischen FKS und Familienkasse haben nach der überwiegenden Einschätzung der regionalen Familienkassen und der Hauptzollämter in der Praxis noch nicht zu einer signifikanten Verbesserung der Bekämpfung des unrechtmäßigen Leistungsbezugs geführt. Der Bericht enthält die Handlungsempfehlung, dass die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch im Interesse beider Behörden intensiviert werden sollte.

- Der neu angelegte automatisierte Datenabruf bei einzelnen Zusammenarbeitsbehörden wurde teilweise umgesetzt. Neu geschaffene Übermittlungsbefugnisse werden mitunter aber auch noch zurückhaltend genutzt.

2. Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung⁵

Mit dem Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I 2025, Nr. 369 vom 29.12.2025) wurde die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung in Deutschland weiter modernisiert und der mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 eingeschlagene Weg der FKS hin zu einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsbehörde fortentwickelt. Die Aufgabenwahrnehmung der FKS wurde im Sinne einer qualitativen Verdichtung zielgerichteter, moderner, digitaler und schlagkräftiger ausgerichtet. Das Gesetz ist mit seinem überwiegenden Teil am 30. Dezember 2025 in Kraft getreten.

Die mit dem Gesetz erfolgte Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung diene dem Ziel, die FKS der Zollverwaltung zukunftsadäquat aufzustellen und auf die Nutzung der digitalen Möglichkeiten und Notwendigkeiten auszurichten, damit deren Arbeit noch effizienter und wirksamer wird.

Zur Stärkung der Umsetzung des risikoorientierten Prüfansatzes wurden die Rechtsgrundlagen für ein fortentwickeltes und effektives Risikomanagement der FKS geschaffen. Diese sehen neben der Verankerung des risikoorientierten Prüfansatzes im Prüfauftrag der FKS (§ 2 Absatz 5 SchwarzArbG) die Etablierung eines Zentralen Risikomanagements als Zentralstellenaufgabe der GZD (§§ 24, 25 SchwarzArbG) vor.

Die GZD arbeitet u. a. bei ihren Aufgaben des zentralen Risikomanagements mit den in § 2 Absatz 4 genannten Stellen – das heißt u. a. mit der Bundesagentur für Arbeit, auch in ihrer Funktion als Familienkasse – zusammen. Die Zusammenarbeitsbehörden sollen das Risikomanagement der FKS bei anlassbezogenen und manuellen (nicht automatisierten) Auswertungen durch die GZD unterstützen. Künftig wird die regelmäßige Zusammenarbeit um die Aufgaben des zentralen Risikomanagements ergänzt und diese wird in den Vereinbarungen und Leitfäden zu berücksichtigen und auszugestalten sein (vgl. § 25 SchwarzArbG).

Zusätzlich wurde die rechtliche Grundlage für die Einführung eines automationsgestützten operativen Informations- und Datenanalyseystems (OIDA-System) gemäß § 26 SchwarzArbG geschaffen. Diese sieht eine systematische Auswertung der großen Datenmengen der FKS und von Zusammenarbeitsbehörden vor (z. B. Landesfinanzbehörden oder Deutsche Rentenversicherung). Das System soll eine umfangreiche Analyse von risikorelevanten Arbeitgeberdaten, insbesondere aus den besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen Branchen, ermöglichen. Die Rechtsgrundlage gestattet zudem einen Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI), um bei Bedarf die GZD bei der Datenanalyse zu unterstützen und ein effizientes Datenmanagement zu gewährleisten.

Mithilfe der automatisierten Datenanalyse durch das OIDA-System können zielgerichtet Prüfsachverhalte identifiziert werden, für die ein hohes Risiko für Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung besteht. Festgestellte Auffälligkeiten werden vom OIDA-System in Form von Risikohinweisen zur Prüfung an die FKS angesteuert. Die vom System ausgeleiteten Risikohinweise unterstützen die Hauptzollämter bei der Vorbereitung ihrer Prüfungen nach § 2 SchwarzArbG. Die automatisierte Datenanalyse ersetzt somit die bisherige manuelle Datenverknüpfung und Erkenntnisgewinnung in Vorbereitung auf eine Prüfung in einer deutlich effizienteren Form und für eine Vielzahl von Fällen. Über die Risikohinweise des OIDA-Systems sollen die Prüfungen der FKS insgesamt stärker auf Hochrisikobereiche mit höheren Schadensrisiken konzentriert und die Ressourcen zielgerichteter eingesetzt werden.

Mit der Neuentwicklung eines Fachverfahrens für das OIDA-System und dessen voraussichtliche Produktivsetzung im Jahr 2028 wird eine erhebliche Effizienzsteigerung der Arbeit der FKS sowie ein deutlicher Anstieg der potenziellen Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte erwartet.

Darüber hinaus wurden mit dem Gesetz durch Anpassung und Ergänzung der Regelungen zu den Prüfbefugnissen der FKS Möglichkeiten für stärker digitale und ortsflexible Prüfungen geschaffen, insbesondere durch das Angebot und die Nutzung elektronischer Kommunikations- und Übermittlungswege für Geschäftsunterlagen. Dies führt zu bürokratieärmeren Prüfungen und dient der Entlastung der Wirtschaft und der Verwaltung, wie sie auch durch die Wirtschaftsverbände in ihren Stellungnahmen gefordert wird.

⁵ Den Berichtserstellern ist bewusst, dass das SchwarzArbMoDiG außerhalb des Berichtszeitraums verabschiedet wurde. Seine Darstellung erfolgt jedoch aus Gründen der Vollständigkeit. Mit dem Gesetz wurden Probleme adressiert die u. a. im Evaluierungsbericht zum Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch aufgeworfen werden.

Die gesetzlichen Schwarzarbeitschwerpunktbranchen wurden um das Friseur- und Kosmetikgewerbe erweitert, um in zuletzt besonders auffälligen Bereichen wie Barbershops und Nagelstudios stärker auf Verstöße zu achten, die Prüfungen der FKS zu erleichtern und die Wettbewerbsposition rechtstreuer Unternehmen zu schützen. Auch die plattformbasierten Lieferdienste wurden klarstellend in § 2a Absatz 1 Nummer 4 SchwarzArbG aufgenommen. Die Branche der Forstwirtschaft stellt nach den Erkenntnissen der FKS keine besondere Risikobranche mehr dar und wurde aus dem Branchenkatalog gestrichen. Ebenso wurde der Anwendungsbereich des § 2a SchwarzArbG sowie des § 28a Absatz 4 SGB IV im Bereich der Fleischwirtschaft vorerst befristet in der Form eingeschränkt, dass das Fleischerhandwerk nach § 2 Absatz 2 Satz 2 GSA Fleisch ausgenommen wird.

Die FKS ist mit der Gesetzesänderung berechtigt am polizeilichen Informationsverbund gemäß § 29 Absatz 3 BKAG teilzunehmen. Durch ein damit ermöglichtes Agieren der FKS auf Augenhöhe mit anderen Ermittlungsbereichen und die Erweiterung der digitalen Abfragemöglichkeiten durch unmittelbaren Zugriff auf die polizeilichen Systeme kann eine verbesserte Bekämpfung der zunehmend organisierten Formen der Schwarzarbeit und organisierten Kriminalität erreicht werden. Die FKS sollte nicht nur von den Abfragemöglichkeiten profitieren, sondern auch Informationen in die polizeilichen Informationssysteme einstellen. Hierdurch könnten Überschneidungen zwischen Ermittlungen bei Polizei und Zoll rechtzeitig erkannt, eventuelle Doppelermittlungen vermieden und zudem ein Mehrwert für die Polizeibehörden generiert werden. Weitere Verbesserungen in diesem Bereich erfolgen u. a. durch die künftige Strafbarkeit von Fällen der Scheinrechnungserstellung und die Erweiterung des Straftatenkatalogs zur Telekommunikationsüberwachung.

Im Bereich der Strafverfolgung wurde insbesondere der Katalog der Anlasstaten für die Telekommunikationsüberwachung um die Tatbestände § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 und § 9 SchwArbG erweitert (§ 100a Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe q) und Nummer 12 StPO). Dies ermöglicht die Telekommunikationsüberwachung in Fällen, in denen gewerbsmäßig sogenannte Schein- und Abdeckrechnungen erstellt oder in den Verkehr gebracht bzw. solche zum fortgesetzten Vorenthalten oder Veruntreuen von Arbeitsentgelt verwendet werden. Die Empfehlung der Hauptzollämter hat die Bundesregierung damit umgesetzt. Bei der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren (sogenannte Kleine Staatsanwaltschaft,) wurde eine Optimierung der Prozessabläufe durch den Wegfall des vorgelagerten Abgabeerfordernisses und Erweiterung der Beteiligungsrechte der FKS in der Hauptverhandlung erzielt. Einen Effizienzgewinn soll in diesem Zusammenhang auch die Streichung des sogenannten Ausschließlichkeitserfordernisses darstellen, das bisher einer selbstständigen Ahndung durch die „Kleine Staatsanwaltschaft“ entgegenstand, wenn auch weitere Tatbestände wie Steuerhinterziehung mitverwirklicht waren. Hier sind die Entwicklungen hinsichtlich der weiteren Zusammenarbeit mit den Landesfinanzbehörden abzuwarten. Weiterhin erfolgte eine Aufgabenerweiterung auf die abschließende Bearbeitung einfach gelagerter Fälle des Sozialleistungsbetrugs (§ 263 StGB) im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen. Mit der Erweiterung wird auf die besondere Sachkunde der FKS aufgebaut, deren Eigenverantwortung gestärkt und die Landesjustizbehörden werden deutlich entlastet. Auch insoweit wurde die Empfehlung der Hauptzollämter aufgegriffen.

3. Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze⁶

Im Rahmen der Umgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden mit dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 16. April 2026 (BGBl. 2026 I, Nr. 107) Regelungen zur wirksameren Bekämpfung von Sozialleistungsmisbrauch getroffen. Durch Änderung des § 64 SGB II werden die Jobcenter gesetzlich verpflichtet, konkrete Anhaltspunkte auf Schwarzarbeit oder auf eine Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes an die FKS zu übermitteln. Diese gesetzliche Anzeigepflicht ermöglicht eine konsequentere Verfolgung von Leistungsmisbrauch im SGB II im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Hierdurch wird die mit dem Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung eingeführte Rückmeldepflicht der FKS an die Jobcenter ergänzt. Auf Seiten der Zollverwaltung trägt sie zu einer effizienteren Verfolgung von Schwarzarbeit und Verstößen gegen den Mindestlohn bei. Mit § 62a SGB II wird eine Haftung für Arbeitgeber eingeführt. Diese trifft Arbeitgeber, die eine geringfügige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig sozialversicherungsrechtlich anmelden oder eine tatsächlich nicht ausgeführte Beschäftigung zum Schein anmelden. Diese Arbeitgeber tragen zum Missbrauch von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei. Daher ist es gerechtfertigt, dass sie durch diese neue Regelung mit in die Verantwortung genommen werden und für die

⁶ Den Berichtserstellern ist bewusst, dass das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze außerhalb des Berichtszeitraums verabschiedet wurde. Seine Darstellung erfolgt jedoch aus Gründen der Vollständigkeit.

aufgrund ihrer Meldung bzw. Nichtmeldung unrechtmäßig gewährten SGB II-Leistungen haften. Mit beiden Regelungen wird ein klares Signal im Interesse der steuerzahlenden Allgemeinheit gesetzt, dass Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sowohl auf Seiten der Leistungsbezieher als auch der daran beteiligten Arbeitgeber nicht geduldet werden.

Neu eingeführt wurden Regelungen zur Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch im SGB II und SGB III. Der organisierte Leistungsmissbrauch tritt zunehmend in rechtskreisübergreifenden, arbeitsteiligen und überörtlichen, teilweise internationalen Strukturen auf. Diese können von den einzelnen Agenturen für Arbeit und Jobcentern regelmäßig nicht oder nicht vollständig erkannt und damit auch nicht verfolgt werden. Um organisiertem Leistungsmissbrauch künftig besser bekämpfen und idealerweise präventiv verhindern zu können, wird der Bundesagentur für Arbeit eine neue analytische und koordinierende Unterstützungsfunktion im SGB II und SGB III zugewiesen. Mit der neuen gesetzlichen Aufgabe im § 64a SGB II und § 368a SGB III wird dafür gesorgt, dass die Bundesagentur für Arbeit ab 2027 die erforderlichen Mittel erhält, um Kompetenzzentren zur Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch einzurichten. Die einzelnen Jobcenter und Agenturen für Arbeit können ab kommendem Jahr auf bundesweiter oder regionaler Ebene bei der Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch unterstützt werden.

B. Länder

Seitens der Länder wird die Zusammenarbeit mit der FKS überwiegend als gut bis sehr gut bewertet. Oftmals finden zwischen den beteiligten Behörden regelmäßige Besprechungen zur Koordinierung der Zusammenarbeit und sonstiger Abstimmung statt, die als äußerst konstruktiv angesehen werden.

Ebenso wie bei den vorangegangenen Berichten haben die Länder auch für den 15. Bericht Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung unterbreitet.

Das Land Berlin hebt hervor, dass nach Gründung der GEA die Anzahl der Verfahren sprunghaft angestiegen und die Tendenz auch weiterhin steigend sei, was als großer Erfolg bewertet werde. Betroffene Wirtschaftsbereiche sind in erster Linie Bereiche des Bauhaupt- und Baunebengewerbes, Reinigungsunternehmen, sowie die Gastronomiebranche, mithin Wirtschaftsbereiche, in denen ein hoher Bedarf an niedrig entlohnten Beschäftigten besteht, die einfache Anlern Tätigkeiten ausüben.

Bezüglich der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf zivilgesellschaftlicher Ebene berichtet das Land Nordrhein-Westfalen von seiner Förderung eines umfangreichen Beratungsnetzwerks. Zum dortigen landesweiten Netzwerk gegen Arbeitsausbeutung gehören unter anderem die „Beratungsstellen Arbeit“, von denen es in jedem Kreis und in jeder kreisfreien Stadt in Nordrhein-Westfalen eine gibt. Dort werden Ratsuchende arbeits- und sozialrechtlich beraten, z. B. wenn sie sich in einer prekären Beschäftigung befinden oder von Arbeitsausbeutung betroffen sind. Weiterer Baustein des Beratungsnetzwerks sind die muttersprachlichen Beratungsprojekte von Arbeit und Leben NRW, „Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten“ und „Arbeitsmigration fair begleiten“. Die Projekte beraten Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus dem EU-Ausland muttersprachlich in arbeits- und sozialrechtlichen Fragen. Das Projekt „Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten“ ist zudem für die Beratung und Begleitung von Opfern von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung zuständig. Ergänzt wird das Netzwerk von einem Beratungsprojekt mit anwaltlicher Kompetenz beim Verein Würde und Gerechtigkeit mit dem Titel „Arbeitsmigrant*innen stark machen – Rechtsberatungsstelle mit hauptamtlicher juristischer Kompetenz“. Das Projekt berät Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Südosteuropa anwaltlich und unterstützt bei der Rechtsdurchsetzung. Ferner ist seit dem Jahr 2018 im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen die Projektgruppe "Strategieaustausch zur Zuwanderung aus Südosteuropa" angesiedelt. Ziel der Projektgruppe ist es, durch ihre koordinierende Funktion die Kommunen im Land bei ihren Herausforderungen, die durch die verstärkte Zuwanderung von Menschen aus Südosteuropa entstehen, zu unterstützen. Hiervon umfasst ist die Problematik von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung dieser Personengruppen, nicht selten in Verbindung mit Unterbringung in prekären Wohnverhältnissen in sogenannten „Schrottimmobilen“. Es wurden nachhaltige Kooperationsbeziehungen und Netzwerkstrukturen geschaffen und diese für einen Wissenstransfer, insbesondere in den Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen genutzt. Auf dieser Grundlage plant und organisiert die Projektgruppe städteübergreifende Verbundkontrollen von sogenannten „Schrottimmobilen“, die zeitgleich in mehreren Kommunen durchgeführt werden. Bei diesen von der Landesregierung koordinierten Kontrollaktionen sind die Zollbehörden involviert, um unmittelbar Fälle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung prüfen zu können.

C. Verbände

Wie auch bezüglich der vorhergehenden Berichte gingen im Rahmen der Beteiligung der Branchen- und Gewerkschaftsverbände diverse konstruktive Stellungnahmen mit vielfältigen Anregungen zur Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ein. Teilweise wurde die Gelegenheit genutzt, um Vorschläge, die in den vorhergehenden Berichtszeiträumen bereits vorgelegt wurden, erneut zu unterbreiten.

Diese betreffen zumeist die Senkung von Steuern und Sozialabgaben auf Löhne und Gehälter, den Abbau von Bürokratie und den Ausbau der Digitalisierung, insbesondere hinsichtlich des Datenaustauschs zwischen Wirtschaftsbeteiligten und Behörden sowie zwischen den Behörden untereinander.

Bezüglich des bereits im Rahmen des dreizehnten und vierzehnten Berichts geäußerten Vorbringens insbesondere des HDB und des ZDB, bei öffentlicher Auftragsvergabe Haftungsregelungen zur Erreichung der Einhaltung der gesetzlichen Mindestlöhne einzuführen, wurde am 6. August 2025 der Entwurf des Bundestarifreuegesetzes vom Bundeskabinett beschlossen und am 10. Oktober 2025 erstmals im Bundestag beraten. Dieser Entwurf der Bundesregierung sieht vor, dass öffentliche Aufträge des Bundes zukünftig ausschließlich an Unternehmen mit Tarifbindung vergeben werden. Dadurch sollen mögliche Wettbewerbsvorteile nicht tarifgebundener Unternehmen bei öffentlicher Auftragsvergabe unterbunden werden, um eine Tarifflicht durch die Zahlung untertariflicher Löhne zu verhindern. Der Entwurf sieht zwar keine Haftung des öffentlichen Auftraggebers vor, normiert aber empfindliche Sanktionen gegenüber Unternehmern, die die gesetzlichen Vorgaben missachten, bis hin zum Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren.

Darüber hinaus hat der HDB erneut die Einrichtung von Sonderdezernaten für den Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit in den Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaften, die Aufstockung der Kapazitäten von Staatsanwaltschaften und Gerichten durch die Länder und die weitere Bildung von bezirksübergreifenden Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Stärkung der Justiz vorgeschlagen. Wie auch der ZDH bestätigt, wurden in den vergangenen Jahren verstärkt Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet.

Hinsichtlich der Prüftätigkeit der FKS im Allgemeinen und bezüglich der Baubranche im Speziellen, äußern HDB, ZDH und ZDB die Sorge, dass aufgrund der neuen Prüfstrategie „Qualität vor Quantität“ und des damit verbundenen Risikomanagements Einbußen der Prüfdichte besonders auf kleineren und mittleren Baustellen und somit eine Verringerung der abschreckenden Präventionswirkung entstehen können. Insoweit wird vorgeschlagen, flächendeckend verdachtsunabhängige Prüfungen unabhängig von der Größe der jeweiligen Baustelle und der vorhergehenden Risikoanalyse durchzuführen, um deren abschreckende Wirkung zur Schärfung des Unrechtsbewusstseins und zur Erhöhung des Aufdeckungs- und Ahndungsrisikos auch auf kleineren Baustellen im ländlichen Raum abseits städtischer Großbaustellen zu nutzen.

Die personelle Ausstattung der FKS wird vom DGB, HDB und ZDB kritisch betrachtet. Dabei wird zwischen dem personellen Aufwuchs in Form von neuen Planstellen und der Anzahl der unbesetzten Planstellen differenziert. Der Planstellenaufwuchs wird grundsätzlich als zielführend angesichts des stetig wachsenden Aufgabenportfolios angesehen. Die Zahl der unbesetzten Stellen wird hingegen als kritisch im Rahmen der Aufgabenerfüllung gewertet. Insoweit schlägt der DGB vor, eine Übertragung vollzugspolizeilicher Tätigkeiten auf Tarifbeschäftigte im Rahmen einer Sonderregelung entsprechend § 14 SchwarzArbG erneut zu prüfen, damit eine umfangreiche Einsatzmöglichkeit auch dieses Beschäftigtenkreises in der FKS erreicht werden kann.

BDA und DGB befürworten einen Abbau bürokratischer Hindernisse im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung. Der DGB sieht dabei die innerbehördlichen bürokratischen Hemmnisse als problematisch an und schlägt vor, operativ tätiges Personal durch die Einrichtung von Back-Office-Bereichen von nicht vollzugsspezifischen Aufgaben zu entlasten, um mit der dadurch freiwerdenden Arbeitszeit die Kontrolldichte zu erhöhen. Die Besetzung des Back-Office kann nach Auffassung des DGB mit Tarifbeschäftigten erfolgen.

Der BDA kritisiert hingegen den Aufwuchs bürokratischer Lasten bei den Arbeitgebern und befürwortet eine Überprüfung der Sofortmeldepflicht hinsichtlich Praxistauglichkeit und Risikoorientierung und zusammen mit dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband e. V. (DEHOGA) des Nachweisgesetzes in Bezug auf die Nutzung digitaler Verfahren durch Branchen, die aktuell gemäß § 2a Absatz 1 SchwarzArbG hiervon ausgeschlossen sind.

Die fortgesetzte Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit in der Baubranche befürworten HDB, ZDB und ZDH gleichermaßen. Um dem Anreiz, die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsabgaben durch den Einsatz vermeintlich Selbstständiger einzusparen, entgegenzutreten, wird daher die Einbeziehung Selbstständiger in die Sozialversicherungspflicht sowie vom ZDB eine Rückkehr zur Meisterpflicht für bestimmte Berufe im Baugewerbe vorgeschlagen.

Ferner sprechen sich die Bundesinnung für das Gerüstbauer-Handwerk/Bundesverband Gerüstbau und der ZDB für eine Abschaffung des Verbots der Zeitarbeit im Baugewerbe aus. Es seien die Gründe für den früher berechtigten Ausschluss von Zeitarbeit in der Baubranche mittlerweile weggefallen und Missstände zwischenzeitlich durch gesetzliche Anpassungen behoben worden. Darüber hinaus bestünden nunmehr Zweifel beim Bundesverfassungsgericht als auch in der juristischen Lehre an der Verfassungsmäßigkeit des Fortbestehens des Verbots. Um zur Behebung des Fachkräftemangels und der zügigen und rechtzeitigen Erfüllung von Bauaufträgen bei Bedarf kurzfristig Personal gewinnen zu können, sollte demnach die Zeitarbeit im Baugewerbe zugelassen werden.

Generell wird – insbesondere durch BDA, ZDB und ZDH – vertreten, dass es keiner weiteren gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bedarf. Vielmehr müsste konsequent gewährleistet werden, dass die bestehenden Normen vollzogen werden. Zum Teil wird auch ein Vollzugsdefizit gesehen. Vereinzelt wird zusätzlich die Erhöhung der bestehenden Strafraumen angeregt, um das Risiko wettbewerbswidriger Verhaltensweisen als auch die vorhandene Abschreckungswirkung zu erhöhen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

V. Ausblick

Zur erfolgreichen und wirkungsvollen Umsetzung des am 30. Dezember 2025 in Kraft getretenen Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (vgl. IV.A.2) wird die Bundesregierung den eingeschlagenen Kurs konsequent fortsetzen und die strategische Ausrichtung der FKS „Qualität statt Quantität“ verstetigen. Ein systematisches Risikomanagement bleibt dabei der zentrale Steuerungsansatz.

Dem von Ländern und Verbänden vorgeberachten Anliegen, bei Umsetzung der neuen strategischen Ausrichtung „Qualität vor Quantität“ eine angemessene Prüfdichte und Präventionswirkung sicherzustellen wird dabei Rechnung getragen. Großangelegte Präventivmaßnahmen (bundesweite und regionale Schwerpunkt- bzw. Sonderprüfungen) in besonders von Schwarzarbeit betroffenen Bereichen sind weiterhin zentraler Bestandteil der Jahresplanungen.

Der Qualitätsansatz führt insbesondere dann zu einer nachhaltigen Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung der FKS, wenn hochwertige Verfahren erfolgreich und zügig abgeschlossen werden. Voraussetzung dafür ist eine fortgesetzt enge und gut abgestimmte Zusammenarbeit mit der Justiz, insbesondere den Staatsanwaltschaften als Herrin des Verfahrens.

Für eine wirksame Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist es außerdem unerlässlich, die Ausstattung der FKS weiter zu verbessern. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf modernen Instrumenten der Datenanalyse. Flankierend hierzu wird die Digitalisierung des Prüfprozesses weiter vorangetrieben. Das schließt eine bedarfsgerechte technische und personelle Ausstattung der FKS ein.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

VI. Anlagen

Anlage 1: Abkürzungsverzeichnis

Anlage 2: Liste der Zusammenarbeitsvereinbarungen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Anlage 1**Abkürzungsverzeichnis**

ABl	Amtsblatt
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AG	Arbeitsgruppe
Alg	Arbeitslosengeld
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
AO	Abgabenordnung
ArbSchKG	Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz)
ArG	Arbeitsgenehmigung
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufenth	Aufenthaltsitel
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgericht
BALM	Bundesamt für Logistik und Mobilität
BAnz AT	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BGBI	Bundesgesetzblatt
BG Verkehr	Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation
BillBG	Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
BKA	Bundeskriminalamt
BLE	Bund-Länder-Erfahrungsaustausch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BSG	Bundessozialgericht
BR-Drucksache	Bundesratsdrucksache
BT-Drucksache	Bundestagsdrucksache

BT-Plenarprotokoll	Bundestagsplenarprotokoll
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V.
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EES	Einreise-/Ausreisensystem
EESDG	Gesetz zur Durchführung des Einreise-/Ausreisensystems
EG	Europäische Gemeinschaft
ELA	European Labour Authority
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EU	Europäische Union
FG	Fachgebiet
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GD Move	Generaldirektion Mobilität und Verkehr
GEA	Gemeinsame Ermittlungsgruppe Arbeitsausbeutung
GSA Fleisch	Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft
GewO	Gewerbeordnung
GPA	Gemeinsame Projektgruppe Arbeitsausbeutung
GRETA	Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels
GZD	Generalzolldirektion
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.
HWK	Handwerkskammern
HwO	Handwerksordnung
HZA	Hauptzollamt
HZÄ	Hauptzollämter
IMI	Binnenmarktinformationssystem
InfoRL	Informationsaustausch-Richtlinie
KOK	Kommission Organisierte Kriminalität

KOM	Europäische Kommission
LFinV	Landesfinanzverwaltung
LKA	Landeskriminalamt
LKÄ	Landeskriminalämter
MiLoEG	Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung (Mindestlohnerhöhungsgesetz)
MiLoG	Mindestlohngesetz
MiLoDokV	Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung
MiLoV	Mindestlohnanpassungsverordnung
OIDA	Operative Informations- und Datenanalyse
OK	Organisierte Kriminalität
OWi	Ordnungswidrigkeit
PD A1	Portables Dokument A1 – Bescheinigung über die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit, die auf den/die Inhaber/in anzuwenden sind
PDEG	Commission expert group on posting of drivers
RM	Risikomanagement
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
SOKA – Bau	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft und der Zusatzverordnungskasse des Baugewerbes AG
StGB	Strafgesetzbuch
TVG	Tarifvertragsgesetz
UkraineAufenthÜV	Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen vom 7. März 2022 sowie die entsprechende Änderungsverordnungen
ULAK	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft
VO	Verordnung
ZDB	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V.
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.
ZENTAURI	Zentrales aufgabenorientiertes Risikomanagement
ZRM	Zentrales Risikomanagement

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Anlage 2 **Liste der Zusammenarbeitsvereinbarungen**

Letztmalig aktualisiert / Datum	Zusammenarbeitsvereinbarung
14.08.2006	Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der gewerblichen Berufsgenossenschaften vertreten durch den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e. V. (ersetzt durch: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. (DGUV)), über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle der Schwarzarbeit der Zollverwaltung und der gewerblichen Berufsgenossenschaften
06.01.2011	Leitfaden des Bundesministeriums der Finanzen und der Innenministerien der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den Ausländerbehörden in den Ländern
23.04.2012	Gemeinsame Grundsätze der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung nach § 150 Absatz 3 SGB VI genehmigt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen
14.09.2012	Vereinbarung der Behörden der Zollverwaltung – vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen – und der Träger der Rentenversicherung – vertreten durch die Deutsche Rentenversicherung Bund – über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den Trägern der Rentenversicherung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Zusammenarbeitsvereinbarung FKS – Deutsche Rentenversicherung)
01.09.2025	Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der Ministerien der Länder für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung und den für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden der Länder
08.04.2016	Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der Fachministerien der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS der Zollverwaltung mit den Gewerbebehörden und den Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder
23.08.2023	Regelung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der FKS der Zollverwaltung und den Landesfinanzbehörden nach § 2 Absatz 1 Satz 5 SchwarzArbG
29.08.2023	Vereinbarung der Generalzolldirektion und der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur – BnetzA) über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung
01.04.2024	Vereinbarung der Generalzolldirektion und der Bundesagentur für Arbeit über die Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung (SGB III, AÜG)
07.06.2019	Vereinbarung zwischen der Generalzolldirektion (GZD) und dem Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) (ehemals Bundesamt für Güterverkehr (BAG)) über die Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung
17.04.2024	Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Generalzolldirektion (GZD) und der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit
01.04.2024	Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Rechtskreis Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung und den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Letztmalig aktualisiert / Datum	Zusammenarbeitsvereinbarung
10.08.2020	Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 des Personenbeförderungsgesetzes zuständigen Behörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung erstellt in Abstimmung mit den Ländern durch das Bundesministerium der Finanzen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Version ersetzt.