
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Gesetzesentwurf der Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch (BT-Drucksache 19/8691)

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung in Abstimmung mit den BDZ - Bezirksverbänden und Fachausschüssen das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags Stellung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch (BT-Drucksache 19/8691).

Zu A. Problem und Ziel

Wir begrüßen die vorgesehenen Neuregelungen des o. a. Gesetzesentwurfs, die aus unserer Sicht die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wesentlich verbessern werden. Darüber hinaus unterstützen wir die mit dem Gesetzesentwurf vorgesehene Erweiterung der Befugnisse der FKS mit dem Ziel einer wirksameren und effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Denn die derzeitigen Befugnisse der FKS, die sich aus dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) ergeben, sind nicht mehr den aktuellen Herausforderungen bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gewachsen und damit nicht mehr zeitgemäß. Dies gilt beispielsweise im Hinblick auf die Auftragsanbahnung über Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum, Onlinebörsen und Onlineportale oder den organisierten Kettenbetrug im Bereich der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Die Missbrauchsformen bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung werden zunehmend komplexer und haben immer häufiger einen grenzüberschreitenden Bezug. Außerdem stehen die Formen von Sozialleistungsbetrug zunehmend im direkten Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.

Das vorgesehene Maßnahmenpaket führt zu einer Bündelung von Aufgaben und Befugnissen in der FKS, die bestehende Verfolgungsdefizite aufgrund von unterschiedlichen oder sich überschneidenden Zuständigkeiten von Prüfungs- und Ermittlungsbehörden weitestgehend beseitigt. Insgesamt begrüßen wir die Gesetzesinitiative, welche die Kernergebnisse unserer kürzlich ausgerichteten, gewerkschaftspolitischen Veranstaltung „Runder Tisch zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung durch die FKS“ vom 19. September 2018 in Weimar aufgreift und von Bundesfinanzminister Olaf Scholz im Rahmen eines Abstimmungsgesprächs mit Vertretern der Bundesleitung des BDZ angekündigt wurde.

Zu E.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Bund (Zollverwaltung)

a) Personalmehraufwand für die Zollverwaltung

Zur adäquaten Erfüllung der mit dem Gesetzesentwurf vorgesehenen erweiterten Aufgaben der FKS ist eine weitere personelle Stärkung der FKS (Sachgebiet E - Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Sachgebiet F – Ahndung) unabdingbar. Nach einer ersten groben Schätzung des Personalbedarfs sind für die fachliche Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der FKS unseres Erachtens insgesamt 6.500 zusätzliche Beschäftigte für die gesamte Zollverwaltung erforderlich (inkl. Personalmehrbedarf für Servicedienstleistungen sowie Dienstleistungen im Bereich Organisation, Personal, Haushalt sowie Informationstechnik).

b) Personalmehraufwand für die IT-Einheiten der Ortsbehörden, der Generalzolldirektion sowie des Informationstechnikzentrum Bund

Ein Personalaufwuchs der FKS im operativen Bereich bedingt auch eine Erhöhung der benötigten IT-Ressourcen auf Ebene der Ortsbehörden, der Generalzolldirektion und des Informationstechnikzentrum Bund. Die Regelungen des Gesetzesentwurfs zur Änderung des SchwarzArbG sehen u. a. eine Verbesserung des elektronischen Datenaustausches zwischen den bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Sozialleistungs- und Kindergeldbetrug beteiligten Behörden vor, die eine Implementierung behördenübergreifender, elektronischer Schnittstellen erfordert und folglich zusätzliche IT-Ressourcen der verantwortlichen Organisationseinheiten zur Festlegung fachspezifischer Anforderungen sowie Qualitätssicherung und IT-Betrieb der Generalzolldirektion voraussetzt. Hiervon umfasst ist auch die fachliche Fortentwicklung des IT-Fachverfahrens PROFIS aufgrund der erforderlichen elektronischen Erfassung und Bearbeitung der mit dem Gesetzesentwurf vorgesehenen, weitergehenden Prüfungs- und Ermittlungsverfahren der FKS. Weiterhin führt eine personelle Stärkung des operativen Bereichs der FKS

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



unweigerlich zu einer Erhöhung der Anzahl der IT-User und bedarf folglich einer angemessenen, personellen Ausstattung der lokalen IT-Betreuung aufgrund der notwendigen Erweiterung der IT-Infrastruktur in diversen Bereichen, z. B.: Bereitstellung von Servern, Serverlizenzen, Backup- und Speichersystemen, Netz- und Firewall-Komponenten sowie Arbeitsplatzcomputern respektive SINA-Notebooks.

Die zusätzlichen Kompetenzen und Befugnisse der FKS führen unweigerlich zu Aufgabenzuwächsen im Bereich der digitalen Forensik der Sachgebiete FKS der Hauptzollämter und erfordern folglich eine Anpassung des Personalbedarfs qualifizierter IT-Fachkräfte.

c) Personalmehraufwand des Zollfahndungsdienstes

Um das Ziel einer effektiven Unterstützung der FKS im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und der innerhalb der Verwaltung vorgenommenen Aufgabenzuweisung durch den Zollfahndungsdienst zu erreichen, bedarf es analog der Stärkung der FKS eines anteiligen Personalaufwuchses bei den Zollfahndungseinheiten. Denn die FKS verfügt beispielsweise über keine operativen Einheiten der Einsatzunterstützung, Informationsgewinnung und verdeckten Ermittlung. Zur Inanspruchnahme dieser Einsatzunterstützung wird verstärkt auf den Zollfahndungsdienst zurückgegriffen.

d) Personalmehraufwand für den Aus- und Fortbildungsbereich der Zollverwaltung

Die entsprechenden Aus- und Fortbildungseinrichtungen (einschließlich Einsatz-Trainingszentren) müssen geschaffen und anteilig personell gestärkt werden. Die betroffenen Einsatzkräfte der FKS müssen durch Fortbildungsmaßnahmen über die neue Rechtslage informiert werden.

e) Attraktivitätssteigernde Maßnahmen im Bereich der FKS

Eine personelle Stärkung der FKS kann jedoch nur unter der Voraussetzung gelingen, dass den besonderen Alleinstellungsmerkmalen sowie der komplexer werdenden Aufgabenwahrnehmung der FKS stärker Rechnung getragen wird. Denn die Bekämpfung von – organisierten – Missbrauchsformen der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung hat sich nicht zuletzt aufgrund grenzüberschreitender Zusammenhänge deutlich erschwert. Für die Bewältigung der komplexer gewordenen Aufgaben des Zolls und die neuen Anforderungen, die an die Kompetenz der Zöllnerinnen und Zöllner gestellt werden, ist ein hohes Niveau der Beschäftigten der FKS unerlässlich. Die Qualität des Personals muss erhalten und weiter verbessert werden. Die Entwicklung des Personalbestandes der FKS, trotz zusätzlich ausgebrachter Planstellen im

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



Zusammenhang mit der Kontrolle des Mindestlohns, macht unseres Erachtens das Erfordernis attraktivitätssteigernder Maßnahmen für die FKS deutlich. Der festgesetzte Personalbedarf der FKS umfasst ca. 8.300 Arbeitskräfte (Sachgebiete FKS und Ahndung). Davon sind derzeit etwa 6.400 Beschäftigte bei den Sachgebieten FKS und Ahndung im Einsatz. Dem BDZ ist bekannt, dass für die zurückliegenden Jahre eine zollverwaltungsinterne Priorisierung zugunsten der FKS bei der Verteilung der fertig ausgebildeten Nachwuchskräfte vorgenommen wurde. Diese Priorisierung erzielt jedoch offensichtlich bislang nicht den gewünschten Effekt einer abschließenden Personalaufstockung der FKS. Nach wie vor besteht ein erheblicher Personalfehlbestand bei den operativen Einheiten der FKS.

Die gestiegenen Anforderungen an die Einsatzkräfte der FKS müssen sich daher in funktions- und leistungsgerechteren Fortkommensmöglichkeiten wiederfinden. Dabei regen wir dringend an, das bestehende Verhältnis von ein Drittel Laufbahnangehöriger des gehobenen Dienstes und zwei Drittel Laufbahnangehöriger des mittleren Dienstes der FKS zu Gunsten eines personellen Aufwuchses der Laufbahnangehörigen des gehobenen Dienstes neu auszurichten. Konkret bedarf es unseres Erachtens einer kegelgerechten Ausbringung von zwei Drittel der Dienstposten der FKS für Laufbahnangehörige des gehobenen Dienstes und ein Drittel der zugewiesenen Dienstposten der FKS für Laufbahnangehörige des mittleren Dienstes – sowie vergleichbarer Tarifbeschäftigter.

Außerdem bedarf es einer funktions- und leistungsgerechten Dienstpostenbewertung für die Einsatzkräfte der FKS (z. B. mittels einer Bündelung der Dienstposten im mittleren Dienst der Besoldungsgruppen A 7 bis A 9m/A9m+Z sowie der Dienstposten im gehobenen Dienst der Besoldungsgruppen A 10 bis A 12).

Wir halten weiterhin eine generelle Zahlung der Polizeizulage für sämtliche Angehörige der Sachgebiete E (FKS) für erforderlich. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des bürokratischen Aufwands zur Prüfung der Berechtigung des Erhalts der Polizeizulage für einzelne Beschäftigte der FKS.

Auf die gestiegenen Lebenshaltungskosten der Zöllnerinnen und Zöllner in Metropolregionen und die dadurch bedingte überdurchschnittliche personelle Fluktuation in den Sachgebieten FKS der Hauptzollämter in Ballungsgebieten weisen wir in diesem Zusammenhang hin.

f) Sachmittelaufwand

Aufgrund der Erweiterung der Aufgaben und der Befugnisse der FKS bedarf es unseres Erachtens schnellstmöglich einer finanziellen und konzeptionellen Unterstützung nachfolgender Verbesserungen hinsichtlich der materiellen Einsatzunterstützung der FKS:

- **Dokumentenprüfsysteme**

Zur Aufgabenerfüllung der FKS gehört u.a. die Überprüfung von Personen anhand ihrer mitgeführten Dokumente wie Ausweispapiere, Pässe, Aufenthaltstitel oder Arbeitsgenehmigungen. Es wird immer schwieriger, die Sicherheitsmerkmale zu prüfen und gefälschte oder verfälschte Dokumente zu erkennen. Zur Unterstützung sollte die FKS daher verstärkt mit Dokumentenprüfsystemen ausgestattet werden.

- **Ausstattung IT-Kriminalistik / Forensik**

Zur Sicherung, Archivierung, Aufbereitung und Bewertung beschlagnahmter bzw. sichergestellter Datenträger im Rahmen von strafprozessualen Maßnahmen ist eine besondere Ausstattung mit Hard- und Softwareprodukten an den FKS-Standorten erforderlich. Es bedarf daher geeigneter Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen, um die Arbeitsfähigkeit der FKS zu erhalten bzw. zu verbessern.

- **Mobilfunkforensik; Ausstattung an FKS-Standorten**

Moderne Mobilfunkgeräte weisen zwischenzeitlich die gleichen Merkmale und Arbeitsweisen wie Computer auf, die im Bedarfsfall mit bestimmten Werkzeugen im Rahmen von strafprozessualen Maßnahmen gesichert werden müssen. Um die Handlungsfähigkeit der FKS aufrechtzuerhalten, ist die Ausstattung weiterer Hauptzollämter mit Mobilfunkforensik notwendig (zielgerichtete Beweisführung).

- **Ausstattung der Grunddeliktsermittler mit SINA-Notebooks**

Die reguläre PC-Arbeitsplatzausstattung der Grunddeliktsermittler (GDE) in den Sachgebieten E der Hauptzollämter sollte künftig aus einem SINA-Notebook bestehen.

- **Mobilfunktelefonie / Analyst´s Notebook**

Die Ausstattung der Bediensteten im Außendienst schließt die Nutzung von Mobiltelefonen ein, um den Datenaustausch innerhalb der FKS, aber auch zu anderen Behörden zu er-

möglichen. Die fachlichen Anforderungen sehen eine 1:1-Ausstattung mit kryptierten Smartphones für alle im Außendienst tätigen Bediensteten als notwendig an, die der schnellstmöglichen Umsetzung bedarf. Zudem halten wir die Ausstattung der FKS mit weiteren Analyst's Notebook Lizenzen zur Bearbeitung von Ermittlungsverfahren im Bereich der organisierten Formen der Schwarzarbeit für dringend erforderlich.

- TKÜ-Räume

Aufgrund der immer konspirativeren Organisationsstrukturen im Bereich der illegalen Beschäftigung erachten wir es als dringend notwendig, die Voraussetzungen zur Ausleitung der TKÜ-Auswertungsdaten zum jeweiligen FKS-Standort zu schaffen, um dort die zur Bearbeitung des Ermittlungsverfahrens relevanten TKÜ-Daten auswerten zu können. Jedes HZA sollte daher über einen Auswerteraum mit mindestens 6 Auswertepätzen (4 Auswertepätze und 2 Dolmetscherplätze) verfügen, der an das TKÜ-Netz des ZFD angeschlossen ist. Hierzu bedarf es der Bewilligung erforderlicher Haushaltsmittel zur Anmietung entsprechender Räume und Liegenschaften.

- Fahndung per Smartphone und App

Im Bedarfsfall sollte eine elektronische Abfrage bei INPOOL/INZOLL per App ermöglicht werden – vorausgesetzt, dass sämtliche Ermittlungsbeamte/-innen der FKS mit Smartphones ausgestattet sind.

Zu Artikel 1 - Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG)

a) Änderung von § 6 SchwarzArbG

Hinsichtlich des automatisierten Zugriffs auf Datenbanken der Jobcenter zur Überprüfung des rechtmäßigen Bezugs von Sozialleistungen muss zwingend eine bundesweit einheitliche Lösung geschaffen werden.

Da angesichts der kommunalen Trägerschaft der Jobcenter bundesweit ein Flickenteppich der Zusammenarbeit und dementsprechend auch keine einheitliche Zusammenarbeitsvereinbarung besteht, sollte zwischen BMF und dem BMAS eine Grundlage der gemeinsamen Zusammenarbeit geschaffen werden. Es ist nicht zielführend, wenn einzelne Jobcenter sich der Zusammenarbeit komplett verweigern bzw. nur sehr zögerlich Daten gegenüber den Ermittlungsbehörden preisgeben. Für den anstehenden Prozess der notwendigen Anpassung der einschlägigen IT-Verfahren regen wir die gesetzliche Verankerung einer Ermächtigungsverordnung an,

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



die für das BMF bzw. den Geschäftsbereich des BMF eine koordinierende Rolle bei der Erstellung der technischen Schnittstellen zur automatisierten Abfrage der Datenbestände über Leistungsempfänger vorsieht.

b) Änderung von § 8 SchwarzArbG

Wir begrüßen die Schaffung eines eigenen Tatbestandes zur Ahndung des flächendeckenden Phänomens der Schwarzarbeitsverschleierung, indem Belege ausgestellt werden, die in tatsächlicher Hinsicht nicht richtig sind und das Erbringen oder Ausführenlassen einer Dienst- oder Werkleistung vorspiegeln oder indem derartige Abdeckrechnungen in Verkehr gebracht werden. Die Klassifizierung als Ordnungswidrigkeit trägt jedoch in keiner Weise dem Unrechtsgehalt und der mit diesen Taten erwirtschafteten inkriminierten Vermögen Rechnung. Die Täter dieser Tat sind nahezu immer der organisierten Kriminalität zuzuordnen und mit entsprechenden rechtlichen Mitteln und Taktiken zu bekämpfen. Daher regen wir die Schaffung eines eigenen Straftatbestands für entsprechende Fälle an, indem derartige Taten als besonders schwere Fälle nach § 266a (4) Satz 2 Nr. 4 StGB geahndet werden. Das Erstellen oder Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen wird bislang wegen Beihilfe zu § 266a StGB rechtlich aufwendig eben auch mit Telefonüberwachungsmaßnahmen unter Zuhilfenahme von Rechtsnormen wie §§ 129, 261, 263 StGB ermittelt und von den Gerichten entsprechend bestraft. Eine Abwertung der Taten zur Ordnungswidrigkeit trägt der Realität und dem Unrechtsgehalt keinerlei Rechnung. Es führt sogar zur Bagatellisierung dieses äußerst sozialschädlichen Delikts.

c) Änderung von § 14 SchwarzArbG

- zu § 14 Absatz 3 (Entwurf)

Wir begrüßen die rechtliche Befugnis zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen nach § 81b StPO. In diesem Zusammenhang regen wir die Aufnahme der Sachgebiete FKS als berechtigte Teilnehmer am polizeilichen Informationsverbund an, vgl. § 29 Absatz 3 Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG).

Die bisherige Informationsbeschaffung aus INPOL und anderen polizeilichen Informationssystemen auf dem Umweg über die Mitbetreuung der Sachgebiete FKS mittels der Sprechfunkzentralen und Leitstellen des Zollfahndungsdienstes ist aufgrund des Personalkörpers und des hohen Abfragebedarfs der FKS nicht mehr zeit- und aufgabengerecht geregelt.

Die FKS benötigt einen direkten und schnellen Zugang zu den polizeilichen Informationssystemen. Diesem notwendigen Bedarf sollte der Gesetzgeber durch Aufnahme der FKS in den Bestimmungen zu § 29 Absatz 3 BKAG dringend Rechnung tragen.

- zu §§ 14a bis 14c (Entwurf)

Wir begrüßen die Regelungen zu §§ 14a, 14b, 14c SchwarzArbG (Entwurf), die sich an die Regelungen für Finanzbehörden bei Steuerstraftaten anlehnen. Sie ermöglichen der Zollverwaltung auch ohne Einschaltung der Staatsanwaltschaft eigene Ermittlungen zu führen und in bestimmten Fällen bis zum Abschluss des Verfahrens zu bearbeiten.

Fraglich ist jedoch, weshalb sich diese Regelungen ausschließlich auf „reine“ Straftaten nach § 266a StGB (Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen) beschränken sollen. In der Regel handelt es sich bei den von der FKS aufgedeckten Straftaten um komplexere Sachverhalte, die meist mit steuerlichen Delikten (Steuerhinterziehung, § 370 AO) einhergehen, bei denen die Bestimmungen zu §§ 14 a bis 14 b SchwarzArbG nicht zum Tragen kämen. Vielmehr böte sich unseres Erachtens die maßgebliche Kompetenzerweiterung für Fälle des Leistungsmissbrauchs nach § 263 StGB an, die derzeit ausnahmslos von der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden müssen. Eine diesbezügliche Kompetenzerweiterung für die Zollverwaltung würde die Staatsanwaltschaften spürbar entlasten.

Insgesamt wäre zur Stärkung der Rolle der Zollbehörden bei Ermittlungen von Straftaten nach §§ 263 und 266a StGB ein Modell, wie es in der Abgabenordnung (AO) für die Zuständigkeit der Finanzbehörden bei Steuerstraftaten geregelt ist, angebracht. Dies setzt jedoch eine Aufstockung der Personalressourcen der Sachgebiete Ahndung der Hauptzollämter voraus.

d) Weitergehende Forderungen

- Änderung von § 17 Mindestlohngesetz

Für eine wirkungsvollere und effektivere Kontrolle des Mindestlohns erachten wir die Aufnahme nachfolgender Änderung von § 17 Mindestlohngesetz – MiLoG als erforderlich:

Nach § 17 Absatz 1 Satz 1 MiLoG sind Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 8 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch oder in den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen beschäftigen, verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren. Hinsichtlich wirkungsvollerer Ermittlungen und Prüfungen der FKS erachten wir die Aufzeichnung der tägli-

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



chen Arbeitszeit der o. a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Arbeitseinsatzes als dringend geboten.

- Befugnis nach § 7a Sozialgesetzbuch IV

Nach § 7a Sozialgesetzbuch IV hat jeder, der sich selbständig macht oder selbständig ist, die Möglichkeit, bei der Deutschen Rentenversicherung Bund anzufragen, ob es sich bei der ausgeübten Tätigkeit um eine selbständige Tätigkeit oder um ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis handelt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund entscheidet auf Grund einer Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalles, ob eine Beschäftigung vorliegt.

Gerade Scheinselbständige machen von dieser Regelung bewusst keinen Gebrauch und die durch die Rentenversicherung Bund vom Selbständigen angeforderten Fragebögen über die verrichtete Tätigkeit entsprechen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Zudem ist die Deutsche Rentenversicherung Bund bereits mit den von der FKS übersandten Verfahren zur Schadensberechnung überlastet.

Da die FKS bei ihren Prüfungen vor Ort genau die maßgeblichen Kriterien, die für oder gegen eine Selbständigkeit sprechen, erhebt und feststellt, sollte der FKS auch die rechtliche Möglichkeit eingeräumt werden, in diesen Fällen eigenständig zu entscheiden, ob jemand selbständig oder abhängig beschäftigt ist.

Die Ausübung einer derartigen Befugnis soll sich ausschließlich auf Selbständige beziehen, die von den Zöllnerinnen und Zöllnern bei einer Prüfung angetroffen werden und die o. a. Möglichkeit der Prüfung des Vorliegens einer Selbständigkeit nach § 7a SGB IV nicht genutzt oder der Rentenversicherung Bund im Fragebogen einen unzutreffenden Sachverhalt geschildert haben.