Stellungnahme

Berlin, 15. Juli 2025

BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- nimmt zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (Stand 07.07.2025) wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Der überarbeitete Referentenentwurf des SchwarzArbMoDiG vom 7. Juli 2025 stellt eine Weiterentwicklung gegenüber der vorherigen Fassung vom 5. September 2024 dar. Wir begrüßen, dass einige unserer in der Stellungnahme vom 2. Oktober 2024 geäußerten Forderungen und Kritikpunkte vom Bundesministerium der Finanzen aufgenommen wurden. Das grundsätzliche Ziel des Gesetzes, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) durch Digitalisierung zu modernisieren und ihre Ermittlungsbefugnisse zu stärken, bleibt bestehen.

1. Zielsetzung und Lösungsansatz des Entwurfs

Wir begrüßen die Zielsetzung des Entwurfs, die „rechtlichen Grundlagen sowie die Abläufe in den Bereichen des Risikomanagements, der Prüfungen, der Ermittlungen und der Ahndung“ (S. 2) fortzuentwickeln, um die Effektivität der Arbeit der FKS zu erhöhen. Insbesondere das Ziel, die FKS in die Lage zu versetzen, „große Datenmengen systematisch hinsichtlich bestehender Risiken für das Auftreten von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auszuwerten“, ist hierbei zu begrüßen. Sofern eine verbesserte digitale und medienbruchfreie Unterstützung der Prüfungsabläufe verbunden mit einem erhöhten Grad an Eigenständigkeit der FKS (vgl. S. 3) tatsächlich erreicht werden kann, ist dies zu befürworten. Auch die Stärkung der Ermittlungstätigkeit der FKS durch deren

Teilnahme am polizeilichen Informationsverbund sowie erweiterte Befugnisse der Zollverwaltung zur selbständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren sind Forderungen, die der BDZ schon lange erhebt und insofern positiv anerkennt.

Kritik üben wir an der im Entwurf genannten Zielvorgabe einer höheren Beanstandungsquote. Eine Beanstandungsquote ist grundsätzlich keine geeignete Vorgabe für die FKS. Um diese zu erreichen, würden die Dienststellen bestimmte Prüfungen vernachlässigen und nur noch Hinweise mit sehr hoher Sicherheit verfolgen, um zu einer hohen Beanstandungsquote zu kommen. Als Beispiel: Wurden vorher z.B. 100 Prüfungen monatlich mit 40 Beanstandungen durchgeführt, wäre es nun vorteilhafter, nur noch 20 Prüfungen mit 20 Beanstandungen durchzuführen. Dieser Fehlanreiz würde eine sachgemäße Feststellung in allen relevanten Prüfbereichen, den gewünschten Abschreckungsfaktor und letztlich auch die Arbeitseinstellung der Bediensteten beeinträchtigen. Der überarbeitete Entwurf enthält nun allerdings die klarstellende Formulierung, dass die höhere Beanstandungsquote weniger reine Formalverstöße zur Folge haben soll. Wir nehmen die qualitative Ergänzung positiv zur Kenntnis, da sie den Fokus auf die Relevanz der Fälle lenkt.

Zutreffend ist die in der Begründung des Referentenentwurfs formulierte Erwartung, dass sich durch die verstärkte Bekämpfung der schweren Wirtschaftskriminalität und der Organisierten Kriminalität die Schadenssumme der FKS erhöhen wird. Allerdings sollte die darüber hinaus aufgestellte These, dass sich durch die erhöhte Schadenssumme der FKS auch die Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern erhöhen, kritisch hinterfragt werden. Der überarbeitete Entwurf geht von erheblichen Mehreinnahmen infolge der Rechtsänderungen (rund 858,4 Mio. Euro zusätzlich ermittelte Schadenssummen bis zum Jahr 2029) aus. Dies könnte sich als Trugschluss erweisen, denn die Beschuldigten in diesen Verfahren sind in der Regel Personen mit ausländischen Wurzeln und die hinterzogenen Beiträge, üblicherweise in Millionenhöhe, wurden ins Ausland transferiert und sind damit für den deutschen Staat verloren. Bekanntermaßen kann aus der Jahresbilanz der FKS regelmäßig entnommen werden, dass nur ein geringer Teil der schon heute ermittelten Schadenssumme tatsächlich abgeschöpft werden kann.

Der BDZ hält daher seine Forderung nach verbesserten Instrumenten der Vermögensabschöpfung aufrecht. Ein wirkungsvoller Lösungsansatz müsste in verstärkten Bemühungen liegen, die internationale Zusammenarbeit in Rechtshilfeangelegenheiten insbesondere mit Blick auf die grenzüberschreitende Bekämpfung von Finanzkriminalität, Geldwäsche und Vermögensverschleierung zu verbessern und alle daran beteiligten Behörden, einschließlich der FKS, auf operativer Ebene besser und frühzeitiger in die Ermittlungsverfahren einzubinden. Dieser Ansatz würde auch die vom BDZ für nötig erachteten erweiterten Befugnisse für Justiz- und Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich einer Beweislastumkehr bzw. erheblicher Beweisführungserleichterungen im Rahmen der Abschöpfung von inkriminierten Vermögen beinhalten, so wie dies in anderen Rechtsstaaten bereits praktiziert wird.

II. Regelungen im Einzelnen

Artikel 1 Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG)

Risikoorientierter Prüfungsansatz

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für einen risikoorientierten Prüfungsansatz der FKS in § 2 Abs. 5 SchwarzArbG ist ein richtiger Schritt, um den Grundsatz „Qualität vor Quantität“ rechtlich zu verankern.

Für den BDZ ist noch nicht in allen Fällen hinreichend klar, wer den risikobasierten Ansatz hinsichtlich des Gesetzesvollzugs durch die Flächenbehörden genau vorgibt. Unklar ist beispielsweise, was mit der Vielzahl an anonymen Hinweisen passiert, die den FKS-Dienststellen direkt zugeleitet werden. Werden diese durch die Hauptzollämter weiter ausgewertet oder erfolgt die Zuführung in die bei der nach dem neuen § 24 SchwarzArbG bei der Generalzolldirektion ansässigen Zentralstelle Risikobewertung? Dem Grundsatz nach sollen die Prüfungen nach dem risikoorientierten Ansatz durchgeführt werden, als Ausnahme aber auch eine Auswahl einer hinreichenden Anzahl von Prüfungen von Sachverhalten, zu denen keine Risikohinweise vorliegen. Sind damit Spontanprüfungen gemeint, sind diese noch möglich bzw. wer entscheidet über solche Fragen?

Die Verankerung des risikoorientierten Prüfungsansatzes in § 2, der einen Ermessensspielraum für Behörden der Zollverwaltung vorsieht, darf für die Beschäftigten der Zollverwaltung nicht zur Folge haben, dass diese infolge möglicher Verstöße gegen das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO) mit dem Vorwurf der Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) konfrontiert werden. Dies ist juristisch insbesondere für Fallkonstellationen, in denen Risikohinweise auch Hinweise auf sonstige Straftaten ergeben oder beinhalten könnten, im Sinne der Beschäftigten zu klären.

Die Erweiterung des Branchenkataloges des § 2a um das Friseur- und Kosmetikgewerbe wird von uns begrüßt. In unserer vorherigen Stellungnahme hatten wir angemerkt, dass sichergestellt werden muss, dass von der vorherigen Begrifflichkeit „Friseursalons“ auch sog. Barbershops umfasst sind. Diese Klarstellung ist nun der Begründung (S.88 Entwurf) erfolgt. Ferner wird, wie von uns angeregt, klargestellt, dass auch Kosmetik- und Nagelstudios davon erfasst werden. Nicht umgesetzt wurde hingegen unsere Anregung, die Landwirtschaft sowie Pflegebranche aufzunehmen. In der Landwirtschaft werden viele ausländische Saisonarbeitskräfte eingesetzt, die hier oft als sozialversicherungsfreie Kurzzeitbeschäftigte gemeldet werden. Leider üben diese Arbeitnehmer auch mehrere kurzzeitige Beschäftigungen hintereinander aus, in der Regel bei verschiedenen Arbeitgebern, die davon auch oft keine (offizielle) Kenntnis haben. Als sozialversicherungsfrei würden die Beschäftigungen dann nicht mehr gelten. Ähnliches wird in der Pflege praktiziert. Einschlägige Gründe, warum diese Branchen nicht berücksichtigt werden soll, können wir nicht erkennen. Erwägungen gemäß des in der Entwurfsbegründung angesprochenen und den Bürokratieabbau betreffenden Grundsatzes „one in, one out“ können wir nicht nachvollziehen, da die Berücksichtigung von Risikobranchen das Politikfeld der Kriminalitätsbekämpfung und nicht etwa das der Wirtschaftsförderung betrifft.

Die Klarstellungen in den neu gefassten §§ 3 und 4 SchwarzArbG, nach der die FKS befugt ist, bei Prüfungen vor Ort auch „unangekündigt“ zu erscheinen, sowie bezüglich der Rechte zur Einsichtnahme in Geschäftsunterlagen unabhängig von deren Format, Aufbewahrung oder Speicherung, bewerten wir als sinnvoll. Dies erleichtert den Beamtinnen und Beamten der FKS im Vollzug die Rechtsdurchsetzung gegenüber unkoope-

rativen Prüfbeteiligten. Jedoch muss in der Praxis sichergestellt werden, dass die erweiterten Befugnisse von den Behörden der Zollverwaltung auch tatsächlich wahrgenommen werden können und nicht infolge der Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz regelmäßig lediglich das mildeste Mittel der geringsten Eingriffstiefe gewählt werden kann. Daher ist zu prüfen, ob die Befugnisse zur Durchführung von Prüfungen, die im aktuellen Entwurf als Kann-Regelungen für die Zollverwaltung vorgesehen sind, nicht auch als Offenlegungspflichten für die Prüfbeteiligten festgeschrieben werden können. Denn in der Realität ist gerade in den kriminellen Milieus organisierter Schwarzarbeit von hohem juristischen Widerstand gegen die Anwendung der neuen Befugnisse auszugehen.

Die Befugniserweiterungen für in den §§ 3 a bis c halten wir ebenfalls für erforderlich, um der FKS bessere Möglichkeiten der Identitätsfeststellung bei Prüfungen vor Ort einzuräumen. Insbesondere die Aufnahme biometrischer Daten und die Möglichkeit des Abgleichs mit Daten aus dem polizeilichen Informationsverbund stellt einen deutlichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Vorgehensweise dar, die auf Befragung und Überprüfung von Ausweisdokumenten basiert. Für eine entsprechende technische Realisierung der neuen Befugnisse in der Ausstattung der FKS ist jedoch zu sorgen.

Der neue § 5a SchwarzArbG erweitert die Duldungs- und Mitwirkungspflichten der Prüfbeteiligten auf die elektronische Einsichtnahme in seine Daten und deren Übermittlung an die Zollverwaltung. Jedoch stellt sich beim § 5a hinsichtlich der Ausstattung die Frage, ob zusätzlich die Einrichtung einer zolleigenen Cloud vorgesehen ist. Der Empfang digitaler Daten per E-Mail ist größenmäßig stark begrenzt. Unklar ist auch, wie das Verschlüsselungsverfahren ablaufen soll. Wir verweisen diesbezüglich auch auf unsere allgemeinen Anmerkungen zur technischen Ausstattung unter III. 3.

Die frühere Fassung des Referentenentwurfs enthielt eine Änderungsregelung in § 6 Abs. 3 SchwarzArbG, nach der die Generalzolldirektion beim Bundeszentralamt für Steuern vorgehaltene Daten abrufen kann, soweit sie als Zentralstelle die Behörden der Zollverwaltung bei der Koordinierung der Prüfungs- und Ermittlungsverfahren unterstützt. Diese Regelung fehlt im neuen Entwurf. Aus Sicht des BDZ benötigt die Zollverwaltung

selbst Zugriff auf die steuerlichen Systeme LUNA, ZAUBER, AMADEUS und USEG (mit USLO, MIAS, etc.). Ein entsprechender rechtlicher Verweis zur Nutzung der steuerlichen Datensysteme sollte aufgenommen werden, denn diese steuerlichen Datenbanken sind essentiell für das Risikomanagement und die Informationsverdichtung.

Änderungen im Straf- und Bußgeldrecht

Die vorgesehenen Änderungen im Bereich des Straf- und Bußgeldrechts beurteilen wir positiv, da diese die künftige Ahndung von Verstößen in der Praxis erleichtern werden und den Unrechtsgehalt insbesondere der gewerbsmäßig als Mitglied einer Bande begangenen Handlungen widerspiegelt.

Wir begrüßen die strafrechtliche Ausgestaltung des neuen § 9 SchwarzArbG, nach dem das Ausstellen oder Inverkehrbringen von sog. Schein- bzw. Abdeckrechnungen künftig mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden soll, wenn diese Handlung gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande begangen wird. Der BDZ hatte in der Vergangenheit wiederholt angemahnt, dass der Unrechtsgehalt dieser Handlung durch die Einstufung als Ordnungswidrigkeit (§ 8 Abs. 5 SchwarzArbG) nicht hinreichend erfasst wird. Daher streicht er die Qualifikationstatbestände bezüglich des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen nach § 8 Absatz 5 SchwarzArbG und lässt diese in dem neuen Straftatbestand des §9 aufgehen.

Zudem beschränkte sich diese Vorschrift lediglich auf das Ausstellen eines Belegs, der "das Erbringen oder Ausführenlassen einer Dienst- oder Werkleistung vorspiegelt". In der Praxis gehen die Servicefirmen bereits jetzt schon dazu über, Scheinrechnungen, welche sodann als Abdeckrechnungen benutzt werden über

- Materialkosten,
- Maschinen- und Werkzeugkosten,
- Hotel- und Unterbringungskosten,
- Reisekosten, Tankbelege,
- o. ä.

auszustellen, so dass diese Norm hier nicht greifen würde. Der neue Entwurf erkennt unsere Kritik durch Einfügung der Angabe „oder einer Lieferung“ im § 8 Abs. 4 Nr. 1 an, was wir positiv zur Kenntnis nehmen.

Wir begrüßen ferner, dass unsere Fragen hinsichtlich des strafprozessrechtlichen Kontextes der neuen Strafnorm berücksichtigt wurden. Hierzu führten wir aus, dass bei Unternehmen, die am Markt i.d.R. nicht tätig sind und Scheinrechnungen (benutzt als Abdeckrechnungen) gegen Provision anbieten, gegen die verantwortlich Handelnden Beihilfe zum § 266a StGB eingeleitet wird. Der § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB ist diesbezüglich die Möglichkeit, nach § 100a StPO die Telekommunikationsüberwachung durchzuführen. Die hierzu erforderliche Feststellung des Bandenzusammenschlusses wird durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte unterschiedlich beurteilt bzw. ausgelegt; teils wird ein solcher Bandenzusammenschluss aus Scheinrechnungsverkäufern und Käufern bejaht, teils verneint. Der neu gefasste § 9 SchwarzArbG stellt nun eine eigene Strafnorm zur Verfügung. In unserer vorherigen Stellungnahme hatten wir in Frage gestellt, ob es durch die Einführung dieser Spezialgesetzesnorm noch möglich sei, die Beihilfe nach § 266a StGB einzuleiten und das Verhältnis zwischen dem § 9 SchwarzArbG als speziellere Gesetzesnorm zur Beihilfe zum § 266a Abs. 4 StGB hinterfragt. Unsere diesbezügliche Anregung, den § 9 SchwarzArbG in den § 100a StPO aufzunehmen, wurde im neuen Entwurf nunmehr umgesetzt (vgl. Artikel 2 Änderung der Strafprozeßordnung). Ebenfalls wurde unser Hinweis, dass der § 100a StPO Buchst. q) zum Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt geändert werden sollte, berücksichtigt.

<u>Ermittlungen</u>

Die Teilnahme der FKS am polizeilichen Informationsverbund ist zu begrüßen, da die FKS gerade mit Blick auf organisierte Formen der Schwarzarbeit in die Lage versetzt werden muss, eigene Ermittlungen mit den Erkenntnissen anderer Ermittlungsbehörden abzugleichen (siehe hierzu Artikel 14 Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes).

Wir hatten kritisch angemerkt, dass darüber hinaus jedoch sichergestellt werden sollte, dass alle Sach- bzw. Arbeitsgebiete der FKS sowie alle weiteren an den Verfahren be-

teiligten Arbeitsgebiete der Zollverwaltung alle benötigten – direkten – Zugriffe auf relevante Datenbanken und Register erhalten. Dies umfasst beispielsweise das zentralstaatsanwaltliche Verfahrensregister (ZStV) und das Bundeszentralregister (BZR). So haben beispielsweise die Ahndungsstellen der Sachgebiete F der Hauptzollämter keinen Zugriff auf das BZR für Strafsachen, die sie in Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet E (FKS) über das System ProFiS bearbeiten. Für eine angemessene Bearbeitung im strafrechtlichen Sinne wären aber auch Vortaten etc. zu beurteilen, insbesondere angesichts der zu erwartenden Zunahme der Verfahren im Bereich der „kleinen Staatsanwaltschaft". Der neue Entwurf sieht nun vor, anstatt wie bisher die Aufnahme der FKS, die Hauptzollämter in Gänze in den polizeilichen Informationsverbund aufzunehmen, soweit sie im Bereich der Strafverfolgung/-verhütung tätig sind oder Sicherungs- und Schutzaufgaben wahrnehmen. Von dieser Regelung umfasst sind insofern auch die Kontrolleinheiten der Hauptzollämter. Wir begrüßen diese Erweiterung ausdrücklich.

Bezüglich der neugefassten §§ 14a bis §§ 14c SchwarzArbG (Selbständiges Ermittlungsverfahren / Kleine Staatsanwaltschaft) stimmen wir mit dem Entwurf überein, dass die Neuerungen die Effektivität der Ahndung der FKS steigern und, auch durch den Verzicht auf die Ausschließlichkeit, echte Entlastungen für die Landesjustiz erreichen werden. Basierend auf Rückmeldung vieler Beschäftigter wird das bisherige Verfahren mehr als umständlich empfunden. Die Kompetenzerweiterung mit dem Recht auf Teilnahme an der Hauptverhandlung sehen wir positiv, denn ohne diese wäre eine tatsächliche selbständige Bearbeitung - zumindest ab dem Strafbefehlsverfahren - durch die FKS gar nicht möglich.

Weiterhin ist positiv, dass mit dem neuen §16 SchwarzArbG die Möglichkeit geschaffen wird, auch Ahndung und Vollstreckung innerhalb des Fachverfahrens ProFiS zu bearbeiten. Bisher musste die Bußgeldvollstreckung außerhalb des Fachverfahrens - sprich ohne Datenbankunterstützung - bearbeitet werden, da eine Weiterbearbeitung im System nicht zulässig war.

Der § 19 SchwarzArbG, der eine Löschfrist für Daten im zentralen Informationssystem der FKS spätestens nach Ablauf des Kalenderjahres nach Abschluss der Prüfung vorsieht, bleibt unverändert. Diese Frist, obgleich diese schon längere Zeit im Gesetz verankert ist, wird vom BDZ als zu kurz erachtet. In den Ermittlungsverfahren nach § 266a StGB beträgt die Verjährung regelmäßig fünf Jahre. In den Ermittlungen werden u.a. ProFiS-Recherchen von im Bundesgebiet erfolgten Prüfungen getätigt und die Erkenntnisse hieraus dem Ermittlungsverfahren zugeführt. Diese Erkenntnisse werden zudem auf Plausibilität verprobt unter Einschluss anderer Beweismittel. Die Erfassungsbögen und Prüfunterlagen können daher als Nachweis der Schwarzarbeit dienlich sein, auch wenn die einzelne Prüfung (Personenerfassung, auch mit einer anschließenden Geschäftsunterlagenprüfung) ohne Beanstandung geschlossen wurde. Daher wäre eine Ausweitung der Löschvorgabe auf mindestens drei, am besten fünf Jahre gut. In der Vergangenheit war eine, am Steuerrecht orientierte, Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren festgelegt.

Ferner regen wir an, dass das mit dem neuen § 26 SchwarzArbG eingeführte Operative Informations- und Datenanalysesystem in Absatz 2 um den Abgleich von neu gegründeten Firmen erweitert wird, die aus dem Stand zehn oder mehr Arbeitnehmer angemeldet haben. Denn um nicht entdeckt zu werden, lösen viele Service-Firmenbetreiber in der Praxis in regelmäßigen Abständen ihre Firma auf und gründen eine neue mit dem gleichen Geschäftszweck (z.B. Ausstellen von Schein- und Abdeckrechnungen, aber auch Erledigung von Aufträgen mit illegalen Arbeitnehmern und zum Teil legal angemeldeten Arbeitnehmern, die jedoch nur mit einer geringen Anzahl an Stunden gemeldet sind).

Artikel 6 Änderung des Mindestlohngesetzes

Die Änderung sieht eine Erhöhung der Bußgeldandrohung für einen Verstoß gegen die Pflicht zur Arbeitsaufzeichnung von bis zu 30.000 Euro auf bis zu 50.000 Euro vor. Es ist zutreffend, dass Stundenaufzeichnungen (Aufzeichnung des Arbeitgebers über Beginn, Ende und Dauer der täglichen Beschäftigung der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 17 Abs. 1 S. 1 Mindestlohngesetz) in Ermittlungsverfahren der FKS ein elementares Beweismittel darstellen. Die bloße Erhöhung des Bußgeldrahmens löst nach unserer Auffassung jedoch das Grundproblem nicht. Aus Sicht des BDZ muss die

Regelung in § 17 Abs. 1 S. 1 grundsätzlich so geändert werden, dass eine Aufzeichnung bereits vor dem ersten Tag der Arbeitsleistung erfolgen muss. Die aktuelle Regelung, die die Aufzeichnung spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages vorsieht, lädt nach einhelligen Rückmeldungen vieler an Vor-Ort-Prüfungen der FKS beteiligter Zöllnerinnen und Zöllnern zu Missbrauch ein. Diese werden bei Prüfungen oft mit der Aussage konfrontiert, es sei zufälligerweise erst der erste Arbeitstag des betreffenden Arbeitnehmers. Diese einschlägige „Masche“ ist in der Praxis sehr wirksam und eröffnet kriminellen Arbeitgebern eine leichte Möglichkeit, einer Strafverfolgung bzw. Ahndung zu entgehen.

Artikel 11 Änderung des Ersten Buch Sozialgesetzbuch

Die Erweiterung des § 35 Abs. 1 S. 4 des SGB I, nach dem die FKS, soweit sie Aufgaben nach § 2 SchwarzArbG durchführt, das Sozialgeheimnis zu wahren hat, um Aufgaben nach dem neuen § 25 SchwarzArbG (Zentrales Risikomanagement), ist folgerichtig. Der BDZ betont in diesem Zusammenhang aber die generelle Notwendigkeit, sicherzustellen, dass eine zu strenge Auslegung der Vorschriften des Sozialdatenschutzes die erweiterten Prüf- und Ermittlungsbefugnisse der FKS nicht unverhältnismäßig behindert und somit die positiven Effekte der vielen Neuregelungen im Ergebnis konterkariert.

Nach unserer Betrachtung der aktuellen Fassung des Referentenentwurfs scheint dies gewährleistet zu sein, da nach § 15 SchwarzArbG hinsichtlich der Sozialdaten weiterhin die Vorschriften des Zweiten Kapitels des SGB X gelten. Aus diesen ergibt sich aus § 78 Abs. 1 S. 6 SGB X eine Ausnahme für Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften, Gerichte oder Behörden der Gefahrenabwehr, soweit diese die übermittelten Sozialdaten für Zwecke der Gefahrenabwehr sowie der Strafverfolgung und Strafvollstreckung verwenden. Dies umfasst künftig neu in den polizeilichen Informationsverbund aufgenommene Daten der FKS (vgl. S. 129 des Referentenentwurfes). Daraus sollte sich jedoch auch die Berechtigung für die nachgelagerte Nutzung dieser Daten durch die FKS selbst, nicht nur für die übrigen Verbundteilnehmer, ergeben. Nach unserer Lesart ist dies durch den neugefassten § 14 Abs. 6 SchwarzArbG gegeben.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist nach Auffassung des BDZ demnach sehr darauf zu achten, dass keine weiteren, in der Sache unbegründeten Datenschutzhürden errichtet werden. Denn auch dem Umstand, dass es sich bei vielen der sog. „geschützten“ Daten in der Realität um Falschangaben handelt und gerade organisierte Akteure der Schwarzarbeit diese systematisch verbreiten, um ihre Spuren zu verwischen, muss durch entsprechende Prüf- und Ermittlungsbefugnisse angemessen Rechnung getragen werden. Der BDZ wiederholt in diesem Zusammenhang seine Forderung, perspektivisch einen umfassenden Zugriff der Zollbehörden auf sämtliche Steuer- und Sozialdaten zu ermöglichen, da nur auf diese Weise die Erfassung sämtlicher für umfassende und ganzheitliche Ermittlungen relevanten Sachverhalte sichergestellt werden kann.

Artikel 14 Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes

Die Aufnahme der FKS in den polizeilichen Informationsverbund, der neben den Polizeien auch die Steuerfahndungen beinhaltet, ist aus Sicht des BDZ überfällig. Die FKS, die jährlich über 400 Verfahrenskomplexe im Bereich der schweren strukturellen Kriminalität führt, kann somit nicht nur an einer gemeinsamen modernen Informationsarchitektur der Kriminalitätsbekämpfung teilhaben, sondern auch von entsprechenden IT-Konsolidierungsprojekten von Bund und Ländern hierfür profitieren. Im Gegenzug werden die Daten der übrigen Verbundteilnehmer auch die ermittlungsrelevanten Informationen der FKS angereichert. Den Ausführungen in der Gesetzesbegründung stimmen wir entsprechend hinsichtlich Handlungsbedarf und Lösungsansatz zu.

Die bisherigen Ermittlungstätigkeiten der FKS waren davon beeinträchtigt, dass diese selbst zollintern nicht berechtigt war, Daten mit dem Zollfahndungsdienst auszutauschen. Die neuen Regelungen zur Verbundteilnahme sollten in der Anwendung gewährleisten, dass dieses Problem nicht mehr besteht.

Artikel 15 Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes

Die Änderungen sehen eine Erweiterung des § 13 Zollfahndungsdienstgesetz (Daten zur Beobachtung bestimmter Verkehre) dahingehend vor, dass das Zollkriminalamt automationsgestützte Systeme zur Identifikation von Beteiligten und zur Bewertung von Risiken

der von Beteiligten gemachten oder unterlassenen Angaben einsetzen darf. Die Begründung führt dazu aus, dass die Zusammenführung risikorelevanter Informationen über Beteiligte an zentraler Stelle erforderlich ist, zumal die bisherige Aufgabenwahrnehmung gerade innerhalb der Zollverwaltung durch ein Nebeneinander überwiegend nicht vernetzter IT-Systeme geprägt ist („Informationsinseln“). Der BDZ kritisiert dies schon seit geraumer Zeit und befürwortet die Befugniserweiterung für das Zollkriminalamt daher ausdrücklich. In Absatz 6 wird darüber hinaus die Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz selbstlernender Systeme geschaffen, was im Vorentwurf ausdrücklich ausgeschlossen war. Wir begrüßen diese Änderung, um den Einsatz künstlicher Intelligenz bei der Auswertung zu ermöglichen und um menschliche Tätigkeiten bei der Big-Data-Analyse effizienter ausgestalten zu können. Dies wird den heutigen Anforderungen moderner Kriminalitätsbekämpfung gerecht.

III. Fachliche Bewertung

1. Personalwirtschaftliche Betrachtung

Der im Entwurf geäußerten Annahme, nach der die Prozessoptimierungen der FKS zu jährlichen Personalminderbedarfen in Höhe von rund 21,2 Mio. Euro führen, die die Mehrbedarfe ausgleichen, können wir in dieser pauschalen Betrachtungsweise nicht folgen. Insbesondere der Verweis auf den Einsatz von Digitalisierung und KI (vgl. S.70 Entwurf) ist nicht aussagekräftig, da davon auszugehen ist, dass diese zwar die Qualität der Prüfungen und Analysen erhöhen würde, jedoch keinen Wegfall von Personalbedarfen, zumindest im genannten Umfang, bewirken würden. Bezüglich KI räumt der Entwurf an anderer Stelle selbst ein, dass hierfür noch „nicht bezifferbare Kosten“ (S. 73 Entwurf und vgl. nachstehende Ausführungen unter Punkt 3) entstehen würden, was der Aussage von Einsparungen zunächst widerspricht. Aus Sicht des BDZ ist genauer darzustellen, in welchen Bereichen und für welche Tätigkeiten der Minderaufwand entstehen soll bzw. weshalb die Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen (vgl. S. 77 Entwurf) an sich bereits einen reduzierten Personalaufwand begründen soll. Der BDZ hat wiederholt öffentlich kritisiert, dass zu viele Personalkapazitäten bei der FKS durch administrative Tätigkeiten gebunden werden, was Ermittlungen in die Länge zieht. Dass bei diesem Problem nun Abhilfe geschaffen werden soll, begrüßen wir. Dies bedeutet aber nicht,

dass Stellen eingespart werden können, da die Kernaufgabe der FKS nicht die Administration von Vorgängen, sondern die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ist. Laut Entwurf selbst sollen die Effizienzgewinne bei der Durchführung von Prüfungen dazu genutzt werden, einen stärkeren Fokus auf intensivere Prüfungen in den Hochrisikobereichen zu legen.

Dazu ist auch zu berücksichtigen, dass möglicherweise wegfallende Aufgaben und damit einhergehende Personalminderbedarfe nicht zwangsläufig an dem Ort anfallen, an dem ein Personalmehrbedarf entsteht. Infolgedessen befürchten viele Beschäftigte die Zentralisierung von Aufgaben oder die Verschiebung von Dienstposten zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten des Personals der FKS in der Fläche, insbesondere an den Außenstandorten der Hauptzollämter. Um hier das in der FKS vorhandene Fachwissen nicht zu verlieren, müssen diesbezüglich geeignete Perspektiven und Rahmenbedingungen auch an den aktuellen Dienstorten für die Beschäftigten geschaffen werden, um die Bestandsbeschäftigten in der FKS zu halten.

Zum anderen würde ein stärkerer Fokus auf organisierte Unternehmensstrukturen im Rahmen des neuen Risikomanagements, sofern er entsprechende personelle Verschiebungen mit sich bringt, dazu führen, dass weitere Aufgaben der FKS auf der Strecke bleiben: beispielsweise die Prüfungen hinsichtlich Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigung von Ausländern ohne die erforderliche Genehmigung, Leistungsmissbrauch und auch die Zahlung des zustehenden Mindestlohns. Bei einigen FKS-Standorten gehen in diesem Zusammenhang so viele Hinweise ein, dass derzeit schon nicht alle abgearbeitet werden können. Die verstärkte Konzentration auf die schwere Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität, die an sich richtig ist, darf auf Sicht des BDZ nicht dazu führen, dass noch weniger solcher übrigen Hinweise abgearbeitet werden können. Als zusätzliches Problem könnte in diesem Zusammenhang auch der Tatbestand der Strafvereitelung im Amt drohen, den wir zu §2 bereits angesprochen hatten. Der Referentenentwurf selbst räumt dieses Problem in der Begründung zum risikoorientierten Prüfungsansatz nach dem neuen § 2 Abs. 5 SchwarzArbG ein:

> „Darüber hinaus entscheiden die FKS-Bediensteten auch im eigenen Ermessen über die Durchführung von Prüfungen, bei denen keine konkreten Risikoerkenntnisse vorliegen. Es

> muss sichergestellt sein, dass ein angemessener Anteil von Prüfungen auch außerhalb der durch das Risikomanagement identifizierten Risikobereiche durchgeführt wird. Prüfungen außerhalb der Risikobereiche verhindern, dass sich die Risikoeinschätzungen perpetuieren und gewährleisten, dass das Entdeckungsrisiko auch außerhalb dieser Bereiche weiterhin bestehen bleibt. Dies wird in aller Regel durch Hinweise aus der Bevölkerung oder von den Zusammenarbeitsbehörden außerhalb des operativen Risikomanagements abgedeckt.“ (S. 87)

Darüber hinaus steht der Entlastung der Justiz eine entsprechende Belastung der Sachgebiete F (SG F) der Hauptzollämter entgegen. Durch diese Änderung, insbesondere durch die Aufnahme des § 263 StGB, kommt ein erheblicher Mehraufwand auf das SG F zu. Beim § 266a StGB werden laut Entwurf ca. 12.000 Fälle bundesweit erwartet. Dies wären rein rechnerisch ca. 300 Fälle pro Hauptzollamt. Aktuell wird an vielen Dienststellen nur ein kleiner Bruchteil dieser Fallzahl von wenigen Beschäftigten des gehobenen Dienstes bearbeitet. Da alle im Zusammenhang mit den Prüfgegenständen stehenden Verstöße im selbständigen Verfahren bearbeitet werden sollen, wäre in diesen Verfahren regelmäßig auch eine tateinheitlich begangene Lohnsteuerhinterziehung strafrechtlich mit zu beurteilen. Auch andere tateinheitlich begangene Straftaten sind zu beachten und mit zu beurteilen. Sollten prozessual selbständige tatmehrheitliche Straftaten verwirklicht sein, hat eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen.

Bei den Ausführungen zum laufenden jährlichen personellen Erfüllungsaufwand für die Hauptzollämter (S. 74 ff., Gesamttabelle) wird der Zeitaufwand pro Fall für den gehobenen Dienst bei § 263 StGB mit 480 Minuten, beim § 266a StGB mit 297 Minuten angegeben. Wir halten diese Schätzungen für zu gering angesetzt. Hier wird beispielsweise nicht berücksichtigt, dass die Zollverwaltung in der Praxis regelmäßig auch die sozialversicherungsrechtlichen Schadenssummenberechnungen für Fälle des §266a StGB durchführt und somit ein höherer Zeitaufwand anzusetzen wäre. Die § 266a StGB-Fälle sind nicht nur vom Umfang deutlich größer als der im Entwurf angesetzte Zeitaufwand, auch die den Sachverhalten zugrundeliegenden Tatbegehungsmerkmale/modus operandi sowie die genannten sozialversicherungsrechtlichen Bewertungen sind deutlich komplexer, die Schadenssummen deutlich höher, ebenso die ausgesprochenen Strafen. Im § 266a StGB erforderliche strafprozessuale Maßnahmen dürften in den von den Leistungsträgern übersandten Fällen des § 263 StGB erst gar nicht in Betracht kommen.

2. Unausgewogenes Verhältnis der Laufbahngruppen

Für eine ordnungsgemäße Durchsetzung der im Entwurf neu geschaffenen Regeln sollte das dafür vorgesehene Personal nach Auffassung des BDZ mindestens der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes angehören. Wir begrüßen daher, dass der Entwurf, im Gegensatz zum Vorentwurf, einen Personalmehrbedarf von 721 AK im gehobenen Dienst der Zollverwaltung gegenüber nur 103 AK im mittleren Dienst anerkennt.

Aufgrund der Konzentration auf komplexere Prüfungen und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auf Seiten der Sachgebiete E Finanzkontrolle Schwarzarbeit (SG E / FKS) und der strafrechtlichen Befugniserweiterung für die Sachgebiete F Ahndung (SG F), die hier als Teil der FKS anzusehen sind, sehen wir einen stark gestiegenen Bedarf am Anteil des gehobenen Dienstes, sowie aufgrund der Einsparungen bei der Justiz stellenweise auch am höheren Dienst.

Insgesamt erfordert die Bearbeitung intensive Kenntnisse sowohl im Strafrecht als auch im Strafprozessrecht. Eine auf Seiten der Zollverwaltung überwiegend durch Beamtinnen und Beamte des mittleren Dienstes erfolgende Bearbeitung erscheint nicht sachgerecht. Die in der Gesetzesbegründung angeführten personellen Einsparungen bei der Justiz betreffen auch ausschließlich den höheren Dienst. Hier liegt ein Missverhältnis vor. Bei der Bearbeitung von Fällen des § 266a StGB ist im Entwurf kein mittlerer Dienst vorgesehen, dabei werden tatsächlich jedoch die Geschäftszimmertätigkeiten vom mittleren Dienst wahrgenommen.

Nach dem Entwurf wäre die strafrechtliche Entscheidung im selbständigen Verfahren bei Fällen des § 263 StGB durch das SG F zu treffen. Eine Bearbeitung der Strafverfahren durch den mittleren Dienst sehen wir als äußerst kritisch an, denn diese erfolgt auch bei den Staatsanwaltschaften aufgrund von Einstellung des Verfahrens häufig nicht. Dies ist mit der aktuellen Struktur der SG F gar nicht zu leisten, da an vielen Dienststellen der Anteil der Kolleginnen und Kollegen im gehobenen Dienst nicht hoch genug ist bzw. dieser den Anteil des mittleren Dienstes nicht deutlich überwiegt. An manchen Dienststellen sind auch mehr Kolleginnen und Kollegen des mittleren als des gehobenen Dienstes im SG F eingesetzt.

Insgesamt hält der BDZ ohnehin eine Anpassung der Personalstruktur für erforderlich. Im Ermittlungsbereich der Polizeien und der Steuerfahndungen sind nahezu alle Bediensteten im gehobenen Dienst eingruppiert. Damit der Zoll auf Augenhöhe mit diesen Zusammenarbeitsbehörden agieren kann, wäre eine solche Anpassung geboten – hierbei insbesondere unter Berücksichtigung des Aspekts der Förderung von Erfahrungswerten der betroffenen Kolleginnen und Kollegen des mittleren Dienstes durch eine breit angelegte Initiative von Aufstiegsmöglichkeiten.

3. Technische Ausstattung

Der BDZ nimmt den Referentenentwurf zum Anlass, auf Mängel in der technischen Ausstattung hinzuweisen, die die Umsetzung der neuen Regeln negativ beeinflussen bzw. gänzlich behindern würden, sofern keine Abhilfe in den Dienststellen geschaffen wird.

Die einzelnen Täter und Tätergruppierungen arbeiten heutzutage intensiv mit elektronischen Medien. Dementsprechend hat die FKS in Ermittlungsverfahren auch oftmals eine größere Anzahl von Smartphones und Servern auszuwerten (digitale Forensik). Der Zugriff auf und die Auswertung der immensen Datenmengen von Millionen von Dateien dauert aufgrund der schlechten IT-Infrastruktur in vielen Dienststellen der FKS unverhältnismäßig lange – oft sogar Monate. Den BDZ erreichen zudem regelmäßig Berichte über die schlechte Handhabbarkeit und häufiges Abstürzen der einschlägigen Auswerteprogramme. Diese technischen Probleme sind angesichts der Tatsache, dass der Arbeitsbereich der Digitalen Forensik in den Fachgebieten vieler FKS-Dienststellen personell ohnehin unterbesetzt ist, aus Sicht des BDZ inakzeptabel. Nach unseren Informationen hat die Generalzolldirektion in den vergangenen Jahren wiederholt Bedarfe für verstärkte Investitionen in die Digitale Forensik angemeldet, die im Rahmen der Haushaltsaufstellungsverfahren jedoch nicht berücksichtigt worden sind. Dies muss sich ändern, sofern der Gesetzgeber tatsächlich eine wesentliche Steigerung der Effektivität der FKS erreichen möchte.

Der vorliegende Entwurf sieht zudem die Identitätsfeststellung über biometrische Daten vor. In der Praxis steht der FKS für die Identitätsfeststellung mittels Fingerabdruck aktuell

je Standort ein Gerät (Prüfkoffer) zur Verfügung. Um effektiv arbeiten zu können, müsste die Erfassung von Fingerabdrücken aber auch über Handy oder Tablet möglich sein. Der Entwurf selbst spricht die Nutzung mobiler Geräte durch das sog. Fast-ID-Verfahren an (vgl. S. 72). Schließlich sollten aus Sicht des BDZ Telefonüberwachungen, wie bei der Polizei, über die dienstlichen Laptops erfolgen und nicht über eine fest installierte Anlage bei den Dienststellen. All dies setzt die entsprechende Bereitstellung von Sachmitteln durch den Haushaltsgesetzgeber voraus.

Bezüglich des Einsatzes von KI räumt der Entwurf ein, dass die Kosten hierfür noch nicht abzuschätzen sind:

> Für den Einsatz von KI entstehen derzeit nicht bezifferbare Kosten für die initiale Analyse und Konzeption (Prozessanalyse, Zieldefinition, Datenschutzprüfung), KI-Modellentwicklung (Labeling, Trainingsdaten, Machine Learning Pipeline), Datenanbindung und Schnittstellen (Anbindung ggf. an Prüfsoftware), Sicherheit und Compliance (DSGVO, Auditierung, Logging, Verschlüsselung), Schulung und Rollout Webinare, Schulungsmaterialien), Betreib (Wartung, Support, Updates) und Lizenzen und Infrastruktur (Hosting, Skalierung, Nutzerverwaltung). (S.73)

Angesichts der öffentlichen Ankündigungen des Bundesministeriums der Finanzen, KI in der Schwarzarbeitsbekämpfung einsetzen zu wollen, regen wir an, diese Kosten zu konkretisieren, damit entsprechende Vorkehrungen im parlamentarischen Verfahren getroffen werden können.

IV. Fazit

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung wird das Risikomanagement der FKS gemäß dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ weiterentwickelt. Zudem werden verschiedene Prüfungs-, Ermittlungs- und Ahndungsprozesse der FKS vereinfacht und effizienter gestaltet. Die Aufgabenwahrnehmung soll stärker auf die Nutzung der digitalen Möglichkeiten ausgerichtet werden. Aus diesen Gründen befürwortet der BDZ den vorliegenden Referentenentwurf vom Grundsatz her, auch da er viele langstehende rechtspolitische Forderungen des BDZ erfüllt.

Die Kompetenzerweiterung der FKS im Rahmen der sog. Kleinen Staatsanwaltschaft halten wir für geboten, um die FKS schlagkräftiger zu machen und dafür zu sorgen, dass

die Verfahren nach umfangreichen und langwierigen Prüfungen auch tatsächlich zu einem Ergebnis führen, das den gesellschaftlichen Erwartungen an einen handlungsfähigen Rechtsstaat entspricht. Gleichwohl ist zu betonen, dass die Übertragung staatsanwaltschaftlicher Befugnisse auf die FKS nicht zu einer Schwächung der Justiz führen darf. Die Zollbehörden sind, auch in anderen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung, auf leistungsfähige und auf Wirtschaftsstrafsachen spezialisierte Justizbehörden angewiesen. Nach Auffassung des BDZ ist die Zusammenarbeit zwischen beiden Bereichen zu intensivieren. Der vorliegende Entwurf leistet dafür einen wichtigen Beitrag. Mit Blick auf das parlamentarische Verfahren ist wichtig, dass juristische Abgrenzungsfragen insbesondere im Übergangsbereich zwischen Verwaltungs- und Strafrecht (Legalitätsprinzip, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) rechtssicher geklärt werden. Den Zollbeschäftigten darf durch die Anwendung der neuen Regeln nicht die Gefahr drohen, infolge einer unsicheren Rechtslage juristisch belangt zu werden.

Die Beschäftigten bei der FKS hoffen insbesondere auf die angekündigte Digitalisierung im Bereich der Aufgabenwahrnehmung, damit die Prüfungen vor Ort erleichtert und beschleunigt werden können. Allerdings ist hierfür die Bereitstellung der erforderlichen IT-Ausstattung (Hardware und Software) unabdingbar. In der Vergangenheit wurden der FKS seitens des Haushaltsgesetzgebers jedoch nicht annähernd die nötigen Mittel übertragen, die für digitale Prüfungen notwendig sind. Der BDZ betont deshalb ausdrücklich, dass die Neuregelungen nur dann ihre volle Wirkung entfalten können, wenn die entsprechenden Ressourcen und Einsatzmittel zur Umsetzung bereitgestellt werden.

Thomas Liebel
Bundesvorsitzender