
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Missständen am Arbeitsmarkt, illegaler Beschäftigung sowie von Kindergeld- und Sozialleistungsmisbrauch

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 Stellung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Missständen am Arbeitsmarkt, illegaler Beschäftigung sowie von Kindergeld- und Sozialleistungsmisbrauch.

Zu A. Problem und Ziel

Wir begrüßen die vorgesehenen Neuregelungen des o. a. Referentenentwurfs, 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 Referentenentwurf 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 – beispielsweise die Auftragsanbahnung über Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum, Onlinebörsen und Onlineportale oder der organisierte 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 über-

schneidenden 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 des BDZ angekündigt wurde.

Zu E.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Bund (Zollverwaltung)

a) Personalmehraufwand für die Zollverwaltung

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

b) Personalmehraufwand für die IT-Einheiten der Ortsbehörden und Generalzolldirektion

Ein Personalaufwuchs der FKS im operativen Bereich bedingt auch eine Erhöhung der benötigten IT-Ressourcen auf Ebene der Ortsbehörden und der Generalzolldirektion. Die Regelungen des Referentenentwurfs 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 erfordern und folglich zusätzliche IT-Ressourcen der verantwortlichen Organisationseinheiten zur Festlegung fachspezifischer Anforderungen sowie Qualitätssicherung und IT-Betrieb der Generalzolldirektion voraussetzen. Hiervon umfasst ist auch die fachliche Fortentwicklung des IT-Fachverfahrens PROFIS aufgrund der erforderlichen elektronischen Erfassung und Bearbeitung der mit dem Referentenentwurf vorgesehenen, weitergehenden Prüfungs- und Ermittlungsverfahren der FKS. Weiterhin führt eine personelle Stärkung des operativen Bereichs der FKS 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 Server, Serverlizenzen, Backup- und Speichersys-

Stellungnahme

Berlin, 4. Januar 2019



teme, Netz- und Firewall-Komponenten sowie Arbeitsplatzcomputern respektive SINA-Notebooks.

c) Personalmehraufwand des Zollfahndungsdienstes

Um das Ziel einer effektiven Unterstützung der FKS im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und der innerhalb der Verwaltung vorgenommen 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- und 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 Alleinstellungsmerkmal 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 komplexer gewordenen Aufgaben des Zolls und die neuen Herausforderungen, 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 Zusammenhang mit der Kontrolle des Mindestlohns macht unseres Erachtens das Erfordernis attraktivitätssteigernder Maßnahmen für die FKS deutlich. 2018 standen der FKS 7.562 Planstellen zur Verfügung. Zum 31. August 2018 waren 6.585 Planstellen besetzt. 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

Stellungnahme

Berlin, 4. Januar 2019



erzielte jedoch offensichtlich bislang nicht den gewünschten Effekt einer abschließenden Personalaufstockung 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.

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 an 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 ermöglichen. Die fachlichen Anforderungen sehen eine 1:1-Ausstattung mit kryptierten Smartphones für alle im Außendienst tätigen Bediensteten als notwendig an und bedarf der schnellstmöglichen Umsetzung. Zudem halten wir die Ausstattung der FKS mit weiteren Analyst´s Notebook Lizenzen zur Bearbeitung von Ermittlungsverfahren im Bereich der organisierten Formen der Schwarzarbeit als 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-Auswertedaten 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 Auswerteplätzen (4 Auswerteplätze 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. 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 eine die gesetzliche Verankerung einer Ermächtigungsverordnung an, die für das BMF bzw. dem Geschäftsbereich des BMF eine koordinierende Rolle bei der Erstellung der technischen Schnittstellen zur automatisierten Abfrage der Datenbestände über Leistungsempfänger vorsieht.

b) Änderung von § 9 SchwarzArbG

Wir begrüßen die Schaffung eines eigenen Tatbestandes für dieses flächendeckende Phänomen der Schwarzarbeitsverschleierung. 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 einen eigenen Straftatbestand für diese Taten an, der u. E. nach § 266a (4) Satz 2 Nr. 4 StGB in den Bestimmungen zu § 100a Absatz 2 Nummer 1 StPO (Art. 3 Änderung der StPO) aufgenommen werden muss. Diese in § 9 SchwarzArbG (Entwurf) genannte Tat wird

bislang wegen Beihilfe zu § 266a StGB rechtlich aufwendig eben auch mit Telefonüberwachungsmaßnahmen unter zur Hilfenahme 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 durch 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 (z. B. durch Antrag auf Erlass Strafbefehl).

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.

Stellungnahme

Berlin, 4. Januar 2019



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.

d) Ergänzende Forderung

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, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 8 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch oder in den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen beschäftigt, 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 täglichen Arbeitszeit der o. a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Arbeitseinsatzes als dringend geboten.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dieter Dewes', is written in a cursive style.

Dieter Dewes

Bundsvorsitzender