

---

## 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 wie folgt Stellung:

#### **I. Allgemeines**

##### **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 Finanzkontrolle Schwarzarbeit (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.

# Stellungnahme

Berlin, 02. Oktober 2024



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.

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. 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. Ein wirkungsvoller Lösungsansatz für dieses Problem müsste vielmehr 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. Im neu aufgenommenen § 2 SchwarzArbG Abs. 5 ist allerdings eine Berichtigung erforderlich. Dieser sieht in Satz 4 einen Verweis auf § 25 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 vor. Diese genannte Textstelle gibt es im § 25 nicht. Wahrscheinlich muss es richtigerweise § 25 Abs. 2 S. 3 heißen.

Zudem ist für den BDZ 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 Erweiterung des Branchenkataloges des § 2a um Friseursalons wird von uns begrüßt. Allerdings sollte in diesem Zusammenhang sichergestellt werden, dass von der Begrifflichkeit auch sog. Barbershops umfasst sind. Nach unserer Kenntnis und Rechtsauffassung sind hier reine Barbershops nicht erfasst, also Salons, in denen lediglich Bärte frisiert werden. Darüber hinaus sollte der Branchenkatalog weitergehend um Kosmetikstudios, Nagelstudios, die Landwirtschaft sowie den Bereich der Pflege erweitert werden. 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,

# Stellungnahme

Berlin, 02. Oktober 2024



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 unkooperativen Prüfbeteiligten.

Dasselbe gilt für den neuen § 5a SchwarzArbG, der die Duldungs- und Mitwirkungspflichten der Prüfbeteiligten auf die elektronische Einsichtnahme in seine Daten und deren Übermittlung an die Zollverwaltung erweitert. 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 größtenteils stark begrenzt. Unklar ist auch, wie das Verschlüsselungsverfahren ablaufen soll. Wir verweisen diesbezüglich auch auf unsere allgemeinen Anmerkungen zur technischen Ausstattung unter III. 3.

Zu § 6 Abs. 3 SchwarzArbG: Die Formulierung lässt offen, ob die Zollverwaltung selbst Zugriff auf die Systeme LUNA, ZAUBER, AMADEUS und USEG (mit USLO, MIAS, etc.) erhält. Denn ein entsprechender rechtlicher Verweis zur Nutzung der steuerlichen Datenbanken fehlt. Diese steuerlichen Datenbanken sind essentiell für das Risikomanagement und die Informationsverdichtung.

# Stellungnahme

Berlin, 02. Oktober 2024



Die Befugnisserweiterungen 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.

## 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.

In den Begründungen zum Gesetz wird angeführt, dass in § 8 Abs. 3 SchwarzArbG "leichtfertig" durch "fahrlässig" ersetzt wird, da die Ausweitung des Tatbestandes aufgrund des bereits hohen Unrechtsgehalts der fahrlässigen Beitragsvorenthaltung zwingend erforderlich sei. Im Gesetzestext selbst findet sich die Änderung allerdings nicht. Wir gehen daher davon aus, dass der Gesetzestext versehentlich nicht geändert wurde und regen eine entsprechende Korrektur an.

Wir begrüßen prinzipiell die strafrechtliche Ausgestaltung des § 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 nicht hinreichend erfasst wird. Jedoch beschränkt 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,

# Stellungnahme

Berlin, 02. Oktober 2024



- Hotel- und Unterbringungskosten,
- Reisekosten, Tankbelege,
- o. ä.

auszustellen, so dass diese Norm hier nicht greifen würde. Die Vorschrift sollte entsprechend ausgeweitet werden, um solche Umgehungstatbestände zu erfassen. Ferner stellen sich für uns Folgefragen hinsichtlich des strafprozessrechtlichen Kontext dieser Vorschrift. Hierzu führen 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 für die „Rechnungsschreiber“ zur Verfügung. Ist es durch Einführung dieser Spezialgesetzesnorm noch möglich, die Beihilfe nach § 266a StGB einzuleiten? In welchem Verhältnis steht der § 9 SchwarzArbG als speziellere Gesetzesnorm zur Beihilfe zum § 266a Abs. 4 StGB? Wäre die Lösung möglich, den § 9 SchwarzArbG in den § 100a StPO aufzunehmen? Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass im Referentenentwurf v. 16.04.2024 noch die Änderung des § 100a StPO Buchst. q) „Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt unter den in § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 bis 4 genannten Voraussetzungen“ vorgesehen war. Diese sinnvolle Ergänzung ist im neuen Entwurf nicht mehr inkludiert.

## Ermittlungen

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).

# Stellungnahme

Berlin, 02. Oktober 2024



Darüber hinaus muss jedoch sichergestellt werden, dass alle Sach- bzw. Arbeitsgebiete der FKS sowie alle weiteren an den Verfahren beteiligten 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“.

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. Trotz Erweiterung der Verfahrensrechte in den Hauptverhandlungen ist im Strafverfahren jedoch ein Vertreter der originären Staatsanwaltschaft zwingend erforderlich. In diesem Punkt entsteht in der Justiz keine Entlastung.

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 Löschrfrist für Daten im zentralen Informationssystem der FKS spätestens nach Ablauf des Kalenderjahres nach Abschluss der Prüfung vor-

sieht, 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 Löschkategorie 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 5 Änderung des Mindestlohngesetzes**

Die Änderung sieht in Nummer 3 Buchstabe b) 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 geän-

dert 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 10 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 neu gefassten § 14 Abs. 6 SchwarzArbG gegeben.

In weiteren möglichen Überarbeitungen des Referentenentwurfes 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.

## **Artikel 13 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 (S. 127 ff.) 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 – ungeachtet der Beibehaltung der Zentralstellenaufgabe des Zollkriminalamts (vgl. Artikel 14 Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes, Nummer 1) – gewährleisten, dass dieses Problem nicht mehr besteht.

## **Artikel 14 Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes**

Die Änderung in Nummer 2 Buchstabe c sieht 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 Befugnisserweiterung für das Zollkriminalamt daher ausdrücklich.

### III. Fachliche Bewertung

#### 1. Personalwirtschaftliche Betrachtung

Der im Entwurf geäußerten Annahme, nach der die Prozessoptimierungen der FKS zu Personalminderbedarfen führen, die die Mehrbedarfe linear ausgleichen, können wir in dieser pauschalen Betrachtungsweise nicht folgen.

Zum einen fallen die wegfallenden Aufgaben und damit die Personalminderbedarfe nicht zwangsläufig an dem Ort an, 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 darf auf Sicht des BDZ nicht dazu führen, dass noch weniger solcher Hinweise abgearbeitet werden können. Als zusätzliches Problem könnte in diesem Zusammenhang auch der Tatbestand der Strafvereitelung im Amt drohen. 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. 69)

Folglich erschließt sich für den BDZ nicht, weshalb der Entwurf von Personalminderbedarfen ausgeht.

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. 55 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.

Aufgrund der Konzentration auf komplexere Prüfungen und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auf Seiten der Sachgebiete E (SG E / FKS) und der strafrechtlichen Befugnisweiterung für die Sachgebiete F (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. Laut Gesetzesbegründung ist eine Mitarbeit durch den mittleren Dienst vorgesehen, die Hauptarbeit soll durch den gehobenen Dienst erfolgen. Dies ist aber 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 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.

# Stellungnahme

Berlin, 02. Oktober 2024



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. Telefonüberwachungen sollten zudem, wie bei der Polizei, über die dienstlichen Laptops erfolgen und nicht über eine fest installierte Anlage bei den Dienststellen.

## 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 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**

**Bundenvorsitzender**