

21.11.24**Antrag****des Landes Rheinland-Pfalz**

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung

Punkt 59 der 1049. Sitzung des Bundesrates am 22. November 2024

Der Bundesrat nimmt zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 Nummer 15 (§ 14a SchwarzArbG)

Artikel 1 Nummer 15 ist zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 1 Nummer 15 Änderungen in § 14a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) vor, durch die zum einen das bisherige Abgabeverfahren von den Staatsanwaltschaften an die Behörden der Zollverwaltung durch eine originäre Zuständigkeit dieser Behörden ersetzt wird. Zum anderen wird die Zuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung auf Straftaten nach § 263 StGB erweitert, wenn auf Grund der Dienst- oder Werksleistungen oder der Vortäuschung von Dienst- oder Werksleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch zu Unrecht bezogen werden oder wurden (§ 14a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SchwarzArbG-E).

- a) Der Wegfall des vorangestellten Abgabeverfahrens durch die Staatsanwaltschaften ist insbesondere nach den in der Vergangenheit mit der gültigen Regelung gemachten Erfahrungen mit den Zollbehörden, die von den Staatsanwaltschaften als überwiegend kritisch wahrgenommen wurde, nachdrücklich abzulehnen. Es ist insbesondere nicht nachvollziehbar, dass selbst bei beabsichtigten richterlichen Ermittlungsmaßnahmen der Postbeschlagnahme und der Wohnungsdurchsuchung eine originäre Zuständigkeit der Zollbehörden gelten soll. Gerade die

...

Vollziehung einer Wohnungsdurchsuchung stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, der häufig auch mit Entschädigungsansprüchen nach dem Strafrechtsentschädigungsgesetz verbunden ist. Auch wenn solchen Maßnahmen stets eine richterliche Prüfung und Anordnung vorausgeht, erscheint es insbesondere vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der Justiz für das Entschädigungsverfahren sachgerecht, die Verantwortung der Antragstellung der Justiz vorzubehalten.

Im Gesetzentwurf ist in § 14a Absatz 2 Nummer 7 SchwarzArbG-E eine Regelung vorgesehen, die eine Vorlage von Verfahren an die Staatsanwaltschaft durch die Zollbehörden in Zweifelsfällen anordnet. Zudem soll nach § 14a Absatz 4 SchwarzArbG-E die Zollbehörde jederzeit eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft vornehmen und die Staatsanwaltschaft umgekehrt das Verfahren an sich ziehen können. Eine Rückübertragung des Verfahrens an die Zollbehörden durch die Staatsanwaltschaft ist aber nach dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs nur im Einvernehmen mit der Zollbehörde möglich. Dies stellt aber die gesetzliche Rolle der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens zumindest in Frage. Soweit in der Begründung des Entwurfs ausgeführt wird, dass die Rückgabe grundsätzlich im Einvernehmen mit den Behörden der Zollverwaltung erfolgen soll, sofern die Staatsanwaltschaft nicht bereits als Herrin des Verfahrens eine Rückgabe ohne Einvernehmen als zwingend geboten bewertet, findet sich diese Einschränkung im Wortlaut der Norm nicht wieder.

Völlig ungeregt ist zudem, wie die Staatsanwaltschaft in die Lage versetzt werden soll, von ihrem Evokationsrecht Gebrauch zu machen und aus ihrer Sicht geeignete Verfahren zur Bearbeitung in eigener Zuständigkeit zu erkennen. Es fehlen insoweit insbesondere jegliche Informationspflichten der Zollbehörden. Es ist festzustellen, dass eine Regelung solcher Informationspflichten für die Zollbehörden auch nicht effektiv wäre. Das Evokationsrecht bleibt somit im Entwurf ein Fremdkörper, der in der praktischen Arbeit nicht angewendet werden könnte und letztlich für die Staatsanwaltschaften nur Symbolwirkung hätte.

Es sollte daher das bisher in § 14a Absatz 1 SchwarzArbG vorgesehene Abgabeverfahren beibehalten werden.

- b) Die Regelung in § 14a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SchwarzArbG-E, nach der die massenhaft auftretenden einfach gelagerten Fälle des Sozialleistungsbetruges abschließend bis zum Erlass eines Strafbefehls durch die Behörden der Zollverwaltung bearbeitet werden sollen, begegnet ebenfalls durchgreifenden Bedenken.

Es handelt sich um Straftatbestände und Sachverhalte, die zum Kernbereich der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften gehören und in denen sich zahlreiche rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten stellen, deren Prüfung und Beantwortung den Staatsanwaltschaften vorbehalten werden sollte.

Anders als die Bearbeitung von Steuerstraftaten oder Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt, liegt die Bearbeitung von Sozialleistungsbetrug in der absoluten Kernkompetenz der Staatsanwaltschaften. Besondere, nicht bei allen vorhandene Kenntnisse aus Spezialmaterien wie sie bei Verfahren nach § 266a StGB etwa im Hinblick auf die Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge oder der Arbeitnehmereigenschaft vorhanden sein müssen, sind in der Regel bei Betrugsstraftaten nicht verfahrensrelevant. Der Großteil der problematischen Fragestellungen wird im Bereich des subjektiven Tatbestands auftreten. Die Bearbeitung dieser Betrugsfälle und die Lösung von Vorsatzproblemstellungen, wie sie auch bei anderen Delikten vielfach auftreten, sind bei den Staatsanwaltschaften etabliert und gehören zur Kernkompetenz im staatsanwaltschaftlichen Dezernat.

In diesem Kontext begegnen auch die Ausführungen im Gesetzesentwurf, dass die Verlagerung von Kompetenzen im Bereich der Justiz von den Ländern auf den Bund nach § 87 Absatz 3 Satz 2 GG verfassungsgemäß ist, erheblichen Bedenken. Danach könnten vom Bund auch Aufgaben übernommen werden, die bisher von den Ländern erfüllt wurden, sofern aufgrund neuer Gesichtspunkte die Übernahme in die Zuständigkeit der bundeseigenen Verwaltung dringend erforderlich erscheint. Nach der Begründung stehe mit objektiv erkennbarer Deutlichkeit fest, dass ohne den Einsatz eines bundeseigenen Verwaltungsunterbaus eine reibungsarme, umfassende und effektive Ausführung der Aufgaben nicht gewährleistet werden könne. Angesichts der anhaltenden Überlastung der Staatsanwaltschaften sei davon auszugehen.

Eine zahlen- und faktenbasierte Begründung für diese Schlussfolgerung, die angesichts des tiefreichenden Eingriffs in die Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Ländern erforderlich erscheint und dem in Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 GG verankerten Ausnahmecharakter vom Grundsatz der Landesverwaltung (Dürig/Herzog/Scholz Kommentar zum Grundgesetz Artikel 87 Rn 274) gerecht wird, ist der Entwurfsbegründung indes nicht zu entnehmen.

Während bei den Staatsanwaltschaften qualifiziertes Personal für die Bearbeitung von Fällen des Sozialleistungsbetrugs grundsätzlich bereits zur Verfügung steht, müssten bei den Zollbehörden entsprechende Fachkräfte, die über hinreichende Kenntnisse im Strafrecht und Strafprozessrecht verfügen, erst ausgebildet werden. Dementsprechend konstatiert auch die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf, dass eine Bearbeitung dieser Verfahren durch den gehobenen Dienst mit der aktuellen Struktur der Sachgebiete F bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gar nicht zu leisten wäre (<https://www.bdz.eu/aktuelles/news/bdz-bewertet-gesetzesvorhaben-zur-modernisierung-der-schwarzarbeitsbekämpfung/>). Die Übertragung dieser Zuständigkeiten sollte daher ebenfalls aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden.