

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch**

#### **Abstract**

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) regelt die Aufgaben und Befugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Sozialleistungsmissbrauch und Schwarzarbeit.

In diesem Evaluationsbericht werden die Änderungen des SchwarzArbG untersucht, die aufgrund des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch zum 18. Juli 2019 in Kraft getreten sind. Mit der Gesetzesänderung wurden die Aufgaben und Befugnisse der FKS umfassend erweitert. Im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens wurde festgelegt, dass das Gesetz spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten zu evaluieren ist.

Die Evaluierung wurde von der Generalzolldirektion im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführt. Eine bei der Generalzolldirektion eingesetzte Arbeitsgruppe befragte zu den Auswirkungen des Gesetzes die für die FKS zuständigen Hauptzollämter (Sachgebiete E: Prüfungen und Ermittlungen / Sachgebiete F: Ahndung) sowie deren Zusammenarbeitsbehörden. Die Evaluierung setzt sich in erster Linie mit den Ergebnissen und Erkenntnissen der von den Regelungen des Gesetzes betroffenen operativen Bereichen auseinander. Die operativen Bewertungen wurden geprüft und werden für künftige strategische Entscheidungen des Ministeriums, insbesondere im Zusammenhang mit gesetzlichen Anpassungsbedarfen, herangezogen.

Der Bericht hat gezeigt, dass das Gesetz insgesamt dazu beigetragen hat, illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit sowie Sozialleistungsbetrug besser zu bekämpfen. Viele der neuen Regelungen und Befugnisse werden von den zuständigen Behörden als sachgerecht und praktikabel angesehen und haben sich im Großen und Ganzen bewährt. Eine abschließende Evaluierung wird jedoch erst bei voller Jahreswirkung des Personalaufwandes im Jahr 2030 möglich sein, da zum Ende des Betrachtungszeitraums im Dezember 2023 erst ca. 25 % der Dienstposten zur Erfüllung der neuen Aufgaben eingerichtet wurden. Dennoch lassen sich bereits nach den ersten Jahren des Inkrafttretens wichtige Erkenntnisse und gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus der Evaluierung ableiten.

Nachfolgend wird zu wesentlichen untersuchten Aspekten dargestellt, in welchem Umfang das gesteckte Ziel erreicht wurde und welche Handlungsempfehlungen zweckmäßig erscheinen:

- Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit

Das Bild bei der behördenübergreifenden Kooperation mit den sechs neuen Zusammenarbeitsbehörden (Familienkassen, Anmelde- und Erlaubnisbehörden nach dem Prostituiertenschutzgesetz, Sozialkassen nach dem Tarifvertragsgesetz, die für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung (GewO) zuständigen Behörden, für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Lan-

desbehörden und für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen) stellt sich heterogen dar. An einigen Stellen ist bereits eine gute Zusammenarbeit etabliert, wie bspw. mit den Bewachungserlaubnisbehörden. Mit manchen Behörden, wie z. B. den Prüfungs- oder Kontrollstellen nach den Vergabe- und Tariftreugesetzen der Länder, hat noch kein intensiver Austausch stattgefunden. Das ist auch auf die Corona-bedingten Einschränkungen zurückzuführen. Insbesondere im Jahr 2023 wurde die Zusammenarbeit mit vielen Stellen intensiviert.

- Missbrauch von Sozialleistungen durch Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit

Die FKS ist ihrem Prüfauftrag im Hinblick auf Scheinarbeitsverhältnisse und vorgetäuschte Selbstständigkeit regelmäßig nachgekommen und hat verschiedene Ermittlungsverfahren wegen Sozialleistungsbetrugs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit eingeleitet. Die Anzahl der aufgedeckten Fälle konnte die ursprünglichen Erwartungen bislang nicht bestätigen.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass das in Rede stehende Phänomen im Rahmen der üblichen Vorgehensweise bei Prüfungen der FKS (Personenbefragung und Geschäftsunterlagenprüfung) kaum aufdeckbar ist. Hier ist die FKS auf eine enge Zusammenarbeit und abgestimmte Vorgehensweise mit den betroffenen Zusammenarbeitsbehörden angewiesen, um bei dort vorliegenden Anhaltspunkten oder Hinweisen entsprechend zielgerichtet Geschäftsunterlagen prüfen und Verstöße feststellen zu können. Der Rückgang kann auch mit einem erhöhten Verfolgungsdruck in Verbindung gebracht werden.

- Zusammenarbeit mit den Familienkassen

Grundsätzlich obliegt die Aufdeckung von unrechtmäßigem Bezug von Kindergeld der Familienkasse. Dem kommt sie im Rahmen der Sachverhaltsermittlung und Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Antragsverfahren nach. Soweit die Familienkassen und die FKS relevante Anhaltspunkte feststellen, die auch im Zusammenhang mit den Prüfaufgaben der jeweils anderen Behörde stehen, werden entsprechende Hinweise übermittelt, denen dann nachgegangen werden kann. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch sollte im Interesse beider Behörden intensiviert werden.

- Leichtfertiges Vorenthalten, 8 Abs. 3 SchwarzArbG

Aktuell werden kaum entsprechende Verfahren eingeleitet und qualifiziert abgeschlossen. Um dem Zweck der Norm als Auffangtatbestand Rechnung zu tragen, wäre aus Sicht der Zollverwaltung mindestens eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf eine fahrlässige Begehungsweise zweckmäßig.

- Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- oder Abdeckrechnungen

Bei der Anwendung der Bußgeldvorschriften haben sich in der Praxis erhebliche Probleme aufgrund der nachrangigen Bedeutung der Ordnungswidrigkeit ergeben. Das gewerbsmäßige/bandenmäßige Ausstellen und Inverkehrbringen von unrichtigen Belegen sollte aufgrund des erheblichen Unrechtsgehalts der Tat als Strafnorm ausgestaltet werden. Das würde darüber hinaus die Nachrangigkeit zum strafrechtlichen Verfahren wegen Beihilfe zu § 266a StGB beseitigen. Zudem könnten die Ermittlungszeiten erheblich verkürzt und die Verfahren effektiver geführt werden. Die Einführung einer neuen Strafnorm würde die Ermittlungen gegen die Aussteller und Verwender unrichtiger Belege zumindest teilweise voneinander entkoppeln. Eine Ausgestaltung als Gefährdungstatbestand erscheint erforderlich, um den ursprünglich intendierten Gesetzeszweck zu erreichen und insbesondere Kettenbetrugssachverhalte effektiv und nachhaltig zu bekämpfen.

- Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren

Die selbstständige Verfahrensdurchführung in einfach gelagerten Fällen des § 266a StGB nach den §§ 14a-14c SchwarzArbG sollte dahingehend erweitert werden, dass die Hauptzollämter diese „einfach gelagerten Fälle“ (geringer Schaden, eindeutiger Sachverhalt, etc.) direkt und ohne Beteiligung der Staatsanwaltschaften in dem bereits bestehenden eng umgrenzten Umfang (end-)bearbeiten können. Eine Streichung des vorgelagerten Abgabeerfordernisses beschleunigt das Verfahren, da Ermittlungsverfahren nicht wie bisher mehrfach zwischen Hauptzollamt und Staatsanwaltschaft hin und her gesendet werden müssen. Dadurch kann die mit dem Gesetz ursprünglich verfolgte Entlastung der Staatsanwaltschaften erreicht werden. Die allgemeine Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft wäre davon nicht berührt.

- Überwachung der Telekommunikation

Durch die Einführung der Befugnis zur Überwachung der Telekommunikation konnten in der Praxis viele essentielle Erkenntnisse für die Ermittlungen gewonnen werden und weshalb die Hauptzollämter eine Erweiterung des Katalogs in § 100a Abs. 2 Nr. 1 StPO um weitere schwere Fälle des § 266a StGB für zweckmäßig erachten würden.

Hinsichtlich des dargestellten Handlungsbedarfs bzw. der Handlungsempfehlungen werden die öffentlichen Haushalte und die Haushalte der Sozialversicherungen hierdurch nicht präjudiziert. Maßnahmen, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe für den Bundeshaushalt zur Folge haben, nehmen weder die laufenden noch künftige Haushaltsverhandlungen vorweg. Etwaige Mehrbedarfe durch zukünftige Maßnahmen können nur dann durch den Bund finanziert werden, wenn ihm hierfür die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zusteht. Sie sind außerdem von den betroffenen Einzelplänen innerhalb der geltenden Haushaltsansätze und innerhalb des Stellenplans bei der Aufstellung des jeweiligen Bundeshaushalts zu decken.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Teil I: Einführung: Hintergrund und Ziele der Evaluierung</b> .....	11
A. Evaluierungsgegenstand .....	11
B. Evaluierungsanlass, Ziele, Fragestellungen und Durchführung des Evaluationsvorhabens .....	12
C. Darstellung der betroffenen Beteiligten .....	13
D. Evaluierungsmethodik und Datenquellen .....	14
I. Eigene Datenerhebung im Rahmen der Evaluierung .....	14
II. Vorhandende Daten und Erkenntnisquellen .....	15
III. Datenauswertung .....	15
E. Personalaufplanung, Fallzahlen und Erfüllungsaufwand.....	15
F. Organisatorische Umsetzung in der Zollverwaltung.....	16
G. Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie.....	18
<b>Teil II: Evaluierungsgegenstand</b> .....	20
A. Neue Befugnisse für die FKS .....	20
I. Missbrauch von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit .....	20
II. Arbeitnehmerüberlassung .....	26
III. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen/Opferschutz .....	29
IV. Tagelöhnerbörsen / Anbahnungsverhältnisse .....	36
V. Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit .....	40
VI. Leichtfertiges Vorenthalten von Arbeitsentgelt.....	44
VII. Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- oder Abdeckrechnungen .....	48
VIII. Bekämpfung missbräuchlicher Unterkunftsbereitstellung.....	53
B. Stärkung der Verfahrensrechte der FKS .....	56
I. Mitwirkung in der Hauptverhandlung.....	56
II. Befugnis für erkennungsdienstliche Maßnahmen zur Vorsorge für künftige Strafverfahren.....	58
III. Selbstständige Durchführung Ermittlungsverfahren („Kleine Staatsanwaltschaft“).....	62
IV. Möglichkeit der TKÜ bei bandenmäßigem Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt .....	69
C. Neue Zusammenarbeitsbehörden.....	73
I. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden.....	73
II. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen.....	78

	Seite
III. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörde .....	81
IV. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden.....	85
V. Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 des TVG .....	88
D. Verbesserter Daten- und Informationsaustausch .....	92
I. Mitteilungsverpflichtung an Polizeivollzugs- und Strafverfolgungsbehörden.....	92
II. Automatisierter Datenabruf aus den Datenbeständen der Deutschen Rentenversicherung zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten .....	94
III. Automatisierter Datenabruf aus den Datenbeständen der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern.....	95
IV. Automatisierter Datenabruf aus den Datenbeständen beim BZSt.....	97
V. Automatisierter Abruf von Daten der Bundesnetzagentur durch die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder gem. § 112 Abs. 2 Nr. 8 TKG (a. F.) / § 173 Abs. 4 Nr. 8 TKG (n. F.) .....	99
E. Sonstige Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung.....	101
I. Ausweismitführungs- und Sofortmeldepflicht im Wach- und Sicherheitsgewerbe .....	101
II. Auskunftsansprüche bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen .....	104
F. Maßnahmen zur Bekämpfung des unrechtmäßigen Leistungsbezugs beim Kindergeld.....	107
I. Zusammenarbeit mit den Familienkassen.....	107
II. Sonstige kindergeldrechtliche Regelungen.....	114
G. IT-Ausstattung/-aufwände .....	118
<b>Teil III: Fazit.....</b>	<b>120</b>
<b>Anlage 1: Fragen an die Hauptzollämter .....</b>	<b>123</b>
<b>Anlage 2: Fragen an die Zusammenarbeitsbehörden und -stellen.....</b>	<b>171</b>

**Abkürzungsverzeichnis**

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungs-System
AK	Arbeitskräfte
AO	Abgabenordnung
AStat	Arbeitsstatistik
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BKG	Bundeskindergeldgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BRH	Bundesrechnungshof
BRTV	Bundesrahmentarifvertrag
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAFPRO	Caisse d'Allocations Familiales – Professionnel
DALEB	Datenabgleich zwischen Leistungsempfänger- und Beschäftigtendatei
DazZ-BA	Datenzugriff Zoll – Bundesagentur für Arbeit
DF	Digitale Forensik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EStG	Einkommensteuergesetz
FB	Fahrbescheinigung
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GBZugV	Berufszugangsverordnung für den Güterkraftverkehr
GenStA	Generalstaatsanwaltschaft
GewO	Gewerbeordnung

GG	Grundgesetz
INPOL	Polizeiliches Informationssystem
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
JC	Jobcenter
KIWI	Kindergeld Windows-Implementierung (IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit)
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.
KWG	Kreditwesengesetz
MAPZ	Mitarbeiterportal Zoll
MiLoG	Mindestlohngesetz
OFS	Organisierte Formen der Schwarzarbeit
OK	Organisierte Kriminalität
OWi	Ordnungswidrigkeit
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PEU	Prüfungs- und Ermittlungsunterstützung
ProFiS	Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit
ProstSchG	Prostituiertenschutzgesetz
RTV	Rahmentarifvertrag
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SGB I	Erstes Buch Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SGB IV	Viertes Buch Sozialgesetzbuch
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
SiGG	Sicherheitsgewerbegesetz
SOKA	Sozialkasse
StA	Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch
STL	Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe
StPO	Strafprozessordnung
StraBu	Straf- und Bußgeldstelle

---

TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TVG	Tarifvertragsgesetz
VAM	Vermögensabschöpfende Maßnahmen
ZAPF	Zugriff der ermittlungsführenden Stellen der Zollverwaltung auf Polizeiliche Fachverfahren
ZAUBER	Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Um- satzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen
ZBV	Zentrale Benutzerverwaltung
ZKA	Zollkriminalamt



**Abbildungsverzeichnis**

	Seite
Abbildung 1 Organigramm des Sachgebiets E.....	17
Abbildung 2 Organigramm des Sachgebiets F.....	18
Tabelle 1 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der erweiterten Ermittlungskompetenz zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit.....	23
Tabelle 2 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der erweiterten Prüfungskompetenz zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit.....	24
Tabelle 3 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung der Ordnungswidrigkeitenverfahren in den Sachgebieten F im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung .....	27
Tabelle 4 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung Ermittlungsverfahren in den Sachgebieten E im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung .....	28
Tabelle 5 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Ermittlungskompetenz im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen.....	32
Tabelle 6 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Prüfungskompetenz im Hinblick auf das unzulässige Anbieten oder Nachfragen von Arbeitskraft im öffentlichen Raum .....	37
Tabelle 7 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Kompetenzerweiterung zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit .....	42
Tabelle 8 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Bearbeitung der Ordnungswidrigkeitenverfahren für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt .....	45
Tabelle 9 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Ermittlung und Ahndung des Ausstellens und Inverkehrbringens von Schein- oder Abdeckrechnungen.....	49
Tabelle 10 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung von erkennungsdienstlichen Behandlungen.....	59
Tabelle 11 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren.....	66
Tabelle 12 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung von TKÜ-Maßnahmen.....	71

Tabelle 13	SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden .....	75
Tabelle 14	SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen .....	79
Tabelle 15	SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Prüfung der Ausweismitführungspflicht .....	102
Tabelle 16	SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Prüfung der Sofortmeldepflicht .....	103
Tabelle 17	SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Zusammenarbeit mit den Familienkassen, insbesondere die Durchführung gemeinsamer Prüfungen .....	110
Tabelle 18	SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Erweiterung der Prüfungsaufgaben auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug .....	111

## Teil I: Einführung: Hintergrund und Ziele der Evaluierung

### A. Evaluierungsgegenstand

Das SchwarzArbG regelt die Aufgaben und Befugnisse der FKS bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Sozialleistungsmissbrauch und Schwarzarbeit.

In diesem Evaluationsbericht werden die Änderungen des SchwarzArbG untersucht, die aufgrund des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch zum 18. Juli 2019 in Kraft getreten sind. Mit der Gesetzesänderung wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüf- und Ermittlungstätigkeit der FKS weiter verbessert, um illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit sowie Sozialleistungsbetrug einzudämmen. Dazu wurden die Aufgaben und Befugnisse der FKS umfassend erweitert. Kernpunkte der Reform waren insbesondere:

- Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf
  - die Bekämpfung von Sozialleistungsbetrug, zum Beispiel durch Scheinarbeitsverhältnisse und vorge-täuschte Selbstständigkeit, und damit Erweiterung des Prüfungsauftrages der FKS auf vorgetäuschte Arbeitsverhältnisse und vorgetäuschte selbstständige Tätigkeit,
  - das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft zur Schwarzarbeit im öffentlichen Raum, um bereits die An-bahnung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung effektiv verhindern zu können,
  - ausbeuterische Arbeitsbedingungen, um insbesondere die Bekämpfung von damit im Zusammenhang stehenden Menschenhandel zu stärken,
  - die tarifvertraglich vereinbarte Unterkunftsbereitstellung und die tariflich vereinbarten Unterkunftsbe-dingungen nach dem Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG),
  - Arbeitnehmer-Entsendegesetz,
- Erweiterung des Prüfauftrages der FKS im Hinblick auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug und Schaffung einer Sofortmitteilungspflicht für die FKS gegenüber den zuständigen Familienkassen, um die Rechtmäßigkeit des Kindergeldbezuges sicherzustellen,
- Verbesserung des Datenaustausches zwischen der FKS und den übrigen beteiligten Behörden, insbesondere den JC und Familienkassen, den Finanzämtern sowie den Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden,
- Verbesserung der Möglichkeiten, um illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen in Print-, Online und sonstigen Medien aufzudecken,
- Stärkung der Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit durch die Erweiterung der Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS auch bei nicht vorhandenen Erkenntnissen über den konkreten Arbeitsort,
- Sicherung der Sozialversicherungsansprüche durch Schaffung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt,
- effektive Bekämpfung der schweren Wirtschaftskriminalität und der organisierten Kriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit durch Erweiterungen bei der Telekommunikationsüberwa-chung und erkennungsdienstlichen Behandlung im Strafverfahren und die Schaffung von Ordnungswidrig-keitentatbeständen für das Erstellen und Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen,
- Erweiterung des Branchenkatalogs für die Ausweismitführungspflicht im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und
- Stärkung der Verfahrensrechte der FKS, im Ordnungswidrigkeitenverfahren durch Schaffung eines Mitwir-kungsrechts in der Hauptverhandlung und im Strafverfahren durch die Möglichkeit für die Staatsanwalt-schaft, unter bestimmten Voraussetzungen die Ermittlungsbefugnisse an die Behörden der Zollverwaltung abzugeben (vgl. auch BT-Drs. 19/8691, S. 2 f.).

Mit dem Gesetz war eine Anpassung der Personalausstattung der Zollverwaltung, des Informationstechnikzent-rums Bund und der Familienkassen zur Wahrnehmung der erweiterten Befugnisse verbunden (BT-Drs. 19/8691, S. 3).

## B. Evaluierungsanlass, Ziele, Fragestellungen und Durchführung des Evaluationsvorhabens

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wurde festgelegt, dass das Gesetz spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten hinsichtlich des mit dem Vorhaben verbundenen Erfüllungsaufwands zu evaluieren ist (BT-Drs. 19/8691, S. 41 f.). Diese Evaluierung soll anhand geeigneter Indikatoren, zum Beispiel der Fallzahlen der FKS und der weiteren beteiligten Behörden untersuchen, in welchem Umfang die Ziele der Regelungen mit dem Vorhaben erreicht worden sind, wie sich der Erfüllungsaufwand für die Wahrnehmung der erweiterten Aufgaben und Befugnisse der FKS und für die notwendige Anpassung der IT-Verfahren zugunsten eines verbesserten Datenaustauschs aufgrund dieses Regelungsvorhabens entwickelt hat und ob die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht. Die Evaluierung untersucht das Gesetz auch im Hinblick auf unbeabsichtigte Nebenwirkungen sowie die Akzeptanz und Praktikabilität. In diesem Kontext werden, wo erforderlich, auch gesetzliche Änderungsvorschläge aus Sicht der betroffenen Akteure gemacht.

Die Evaluierung wurde von der Generalzolldirektion im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen als interne Evaluierung im Sinne der Arbeitshilfe des Statistischen Bundesamtes zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung durchgeführt.<sup>1</sup> Der Evaluierungsbericht bezieht sich schwerpunktmäßig auf den Zeitraum ab Inkrafttreten (18. Juli 2019) bis Ende 2023.

Im Rahmen der Evaluierung wird der Schwerpunkt auf die nachfolgenden Themengebiete gelegt, die im Einzelnen näher betrachtet werden:

- Neue Befugnisse der FKS
- Stärkung der Verfahrensrechte der FKS
- Neue Zusammenarbeitsbehörden
- Verbesserter Daten- und Informationsaustausch
- Sonstige Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung
- Maßnahmen im Zusammenhang mit Kindergeldbezug
- Sonstige Regelungsgegenstände

Um die Auswirkungen und die praktische Bedeutung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch umfassend und aus verschiedenen Blickwinkeln darzustellen, werden verschiedene Datengrundlagen und Untersuchungsmethoden verwendet. Neben internen und externen Datenquellen und Erkenntnissen, die bereits beim Bundesministerium der Finanzen und in der Generalzolldirektion in Form von Arbeitsstatistiken oder Berichtslagen vorlagen, sind die umfassenden Befragungen von den betroffenen Landes- und Bundesministerien, den Zusammenarbeitsbehörden sowie weiterer Gremien (z. B. Kooperationen im Bereich Menschenhandel) mittels passgenauer Fragebögen zur Gewinnung von Primärdaten hervorzuheben.<sup>2</sup> Dabei wurde auch Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Um einen umfassenden Überblick über die tatsächliche Anwendung der neuen Regelungsgegenstände in der Praxis zu bekommen, wurden auch die praktischen Erfahrungen und Einschätzungen der zuständigen Sachgebiete der FKS anhand von einheitlichen Fragebögen eingeholt.<sup>3</sup>

Eine Aufbereitung und Auswertung des statistischen Datenmaterials und der erhobenen Daten und Informationen bildet die Grundlage der Evaluierung. In diesem Rahmen wird kontinuierlich untersucht, ob es unbeabsichtigte Nebenwirkungen hinsichtlich der Regelungen gibt und der Bedarf möglicher gesetzlicher Anpassungen besteht.

Die zentralen Herausforderungen der vorliegenden Evaluierung bestehen zunächst darin, die Auswirkungen der neu eingeführten bzw. angepassten Regelungsgegenstände umfassend zu bewerten, ohne die Ergebnisse bei voller Jahreswirkung des Erfüllungsaufwandes im Jahr 2030 betrachten zu können. Zur Erfüllung der neuen Aufgaben und Befugnisse wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 ein Personalbedarf von insgesamt 3.489,18 Arbeitskräften (AK) bei der FKS veranschlagt. Da das benötigte Personal

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Stand Januar 2022, S. 22 ff., abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>2</sup> Vgl. Anlage 2: Fragebögen an die Zusammenarbeitsbehörden und -stellen.

<sup>3</sup> Vgl. Anlage 1: Fragebögen an die Hauptzollämter.

eigens ausgebildet wird, streckt sich die Personalaufplanung auf zehn Jahre. So kann hochqualifiziertes Personal gewonnen werden. Aufgrund der Verteilung der Personalaufplanung auf die einzelnen Jahre ist bis zum Ende des Evaluierungszeitraums 2023 erst ca. ein Fünftel des für die Aufgabenwahrnehmung vorgesehenen Personals im Soll zuge laufen.

Als weitere Herausforderung bei der Umsetzung der neuen Regelungen kommt die Corona-Pandemie ab Beginn des Jahres 2020 zum Tragen. Die pandemiebedingten Schutzmaßnahmen traten ca. ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes hinzu. Durch die entsprechenden Schutz- und Quarantänemaßnahmen war die Aufgabenwahrnehmung der FKS nur eingeschränkt möglich. Die direkte Verbindung der Tätigkeit der FKS mit verschiedenen Branchen, die ebenfalls aufgrund von Schutz- und Quarantänemaßnahmen nur eingeschränkt agieren konnten, verstärkte die vorübergehend teilweise eingeschränkte Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus war der Arbeitsalltag erheblich umzustellen und umzustrukturieren. Gemeinsame Besprechungen und Veranstaltungen mit den (neuen) Zusammenarbeitsbehörden waren nur sehr eingeschränkt möglich.

### **C. Darstellung der betroffenen Beteiligten**

Unmittelbare Auswirkungen hat das Gesetz insbesondere auf die FKS. Diese soll durch die Erweiterung der Befugnisse in die Lage versetzt werden, künftig Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung besser zu bekämpfen. Die Aufgaben der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung werden bei bundesweit 41 Hauptzollämtern in den Sachgebieten E und F durchgeführt.

Im Sachgebiet E werden Prüfungen von Personen und von Geschäftsunterlagen nach Risikogesichtspunkten durchgeführt sowie Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung konsequent im Ermittlungsverfahren verfolgt. Dabei sind umfangreiche Prüfungen von Personen und Geschäftsunterlagen, detaillierte Auswertarbeiten und Ermittlungen durchzuführen.

Die Sachgebiete F sind u. a. für die Ahndung von Zuwiderhandlungen aus dem Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung zuständig. Dazu gehört die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten wegen Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung als Verwaltungsbehörde, die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren in Fällen unberechtigten Leistungsbezuges, die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) übermittelt werden (DALEB-Fälle) und sofern hierfür keine Ermittlungen im Außendienst erforderlich sind, sowie die selbstständige Durchführung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren nach den §§ 14a-14c SchwarzArbG.

Die Generalzolldirektion als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen steuert und koordiniert bundesweit die operative Aufgabenwahrnehmung der Zollverwaltung und übt die Rechts- und Fachaufsicht über die Hauptzollämter aus.

Zur Schwarzarbeitsbekämpfung arbeitet die FKS mit anderen Behörden und Stellen intensiv zusammen. Die nationale Zusammenarbeit basiert im Wesentlichen auf den Vorschriften des SchwarzArbG. Durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurden neue Zusammenarbeitsbehörden in das SchwarzArbG aufgenommen. Das sind im Einzelnen:

- die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden,
- die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen,
- die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden,
- die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden,
- die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 Tarifvertragsgesetzes sowie
- die Familienkasse Direktion und die regionalen Familienkassen bei der BA.

Darüber hinaus sind Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie die Träger nach dem Rechtskreis SGB II und SGB III unmittelbar von den Neuregelungen betroffen.

## D. Evaluierungsmethodik und Datenquellen

Die Evaluierung wurde durch die Generalzolldirektion im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen als interne Evaluierung in Form der Selbstevaluierung konzipiert und durchgeführt. Die Evaluierung orientiert sich eng an der Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung.<sup>4</sup> Die Konzeptionierung der Evaluierung erfolgte im engen Austausch mit der Kompetenzstelle Evaluierung im Statistischen Bundesamt.

Für die Evaluierung des Gesetzes wurden unterschiedliche Primär- und Sekundärdaten herangezogen. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen beruht die Evaluation auf verschiedenen internen sowie externen Daten- und Erkenntnisquellen. Die internen Datenquellen umfassen hauptsächlich bereits vorhandene Daten der FKS aus verschiedenen Erkenntnisquellen. Bei den externen Daten handelt es sich überwiegend um Daten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben worden sind.

## I. Eigene Datenerhebung im Rahmen der Evaluierung

Für die Erhebung von Primärdaten zu den gesetzlichen Änderungen und deren praktischen Auswirkungen wurden mittels eines individuell erstellten Online-Fragebogens durch die Generalzolldirektion bei betroffenen Normadressaten gezielt Informationen erhoben.<sup>5</sup> Die entsprechenden Fragebögen wurden mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes insbesondere im Hinblick auf die Evaluierungsmethodik erstellt. So sollte sichergestellt werden, dass eine möglichst umfassende Evaluierungsgrundlage zu Erfahrungen mit den Neuregelungen in der Praxis gewonnen wird. Diese Fragebögen wurden im Anschluss unter Einbeziehung der zuständigen Fachreferate der Generalzolldirektion und mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes ausgewertet.

Im Einzelnen sind folgende Stellen anhand von Online-Befragungen an der Evaluierung beteiligt worden:

- alle 41 Hauptzollämter,
- die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden über die 16 zuständigen Ministerien der Bundesländer,
- die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tarifreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen über die zuständigen Ministerien der 16 Bundesländer,
- die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden über die zuständigen Ministerien der 16 Bundesländer,
- die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden über die zuständigen Ministerien der 16 Bundesländer,
- die Staatsanwaltschaften über die zuständigen Justizministerien der 16 Bundesländer,
- die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 Tarifvertragsgesetzes,
- die Kooperationspartner der FKS im Bereich ausbeuterische Arbeitsbedingungen/ Menschenhandel/ Opfer-schutz,
- die regionalen Familienkassen über die Familienkasse Direktion der BA,
- die Träger aus dem Rechtskreis des SGB III über die Bundesagentur für Arbeit – Zentrale,
- die Träger aus dem Rechtskreis nach SGB II über das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem SchwarzArbG zuständigen Behörden wurden über die zuständigen Ministerien der 16 Bundesländer Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Die Adressaten der Evaluierung wurden über die zur Verfügung gestellten Online-Fragebögen bzw. im Hinblick auf die vorzunehmende Stellungnahme darum gebeten, die Erfahrungen und Erkenntnisse ihrer zuständigen Stellen und Standorte zusammenzufassen und ihre Ergebnisse der Generalzolldirektion in Form einer Gesamtbetrachtung für die Evaluierung zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt, Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Stand Januar 2022, S. 22 ff., abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>5</sup> Vgl. Anlage 1 und Anlage 2.

An der Befragung haben alle 41 Hauptzollämter als operative Behörden der FKS und alle 14 regionalen Familiencassen der BA teilgenommen. Die Rückmeldungen der weiteren Adressaten sind unterschiedlich erfolgt: Nicht alle angeschriebenen Stellen haben sich an der Befragung beteiligt bzw. eine Gesamtbewertung oder Stellungnahme abgegeben.

## **II. Vorhandene Daten und Erkenntnisquellen**

Bei der Evaluierung wurde zudem auf bereits beim Bundesministerium der Finanzen und der Generalzolldirektion vorhandene Daten und Informationen zurückgegriffen. Die FKS arbeitet mit einem eigenen zentralen Informationssystem ProFiS 2.0 (Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit), das sich in einer entsprechend konzipierten Arbeitsstatistik (AStat) auswerten lässt. Hier können Fallzahlen zu Prüfungen und Ermittlungen abgerufen werden. Ergänzend findet bei einigen neuen Befugnissen eine manuelle Erfassung statt. Als weitere Quelle dienen verschiedene Berichte, die zwischen den Organisationsebenen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit regelmäßig über Datenlagen informieren. Insbesondere der Jahresbericht der Generalzolldirektion, die Jahres- und Halbjahresberichte der Hauptzollämter sowie Einzelberichtsunterlagen werden als Datenquelle verwendet. Schließlich sind Erkenntnisse aus den durch die Generalzolldirektion bei den Hauptzollämtern durchgeführten Maßnahmen der Rechts- und Fachaufsicht maßgebliche Grundlage der Evaluierung.

## **III. Datenauswertung**

Um die Auswirkungen der Gesetzesänderungen vollumfänglich zu evaluieren, werden durch die Generalzolldirektion verschiedene Methoden für die Datenerhebung und -analyse genutzt. Für die quantitative Betrachtung bilden die Fallzahlen aus verschiedenen statistischen Erhebungen die Grundlage. Für eine zusätzlich qualitative Betrachtung werden die Erkenntnisse der Rechts- und Fachaufsicht sowie Befragungen der Hauptzollämter als operative Einheiten und Zusammenarbeitsbehörden berücksichtigt.

Auf Basis der erhobenen und ausgewerteten Daten wurden Einzelevaluierungen zu jedem abgrenzbaren Regelungsgegenstand vorgenommen. In diesen Einzelevaluierungen wird neben den inhaltlichen Regelungen auch die Umsetzung in der Zollverwaltung eingehend betrachtet und untersucht, in welchem Umfang die in der Gesetzesänderung festgelegten Ziele erreicht wurden. Zudem wird die Auswertung genutzt, um die Entwicklung des Erfüllungsaufwands zu betrachten. Teil dieser Betrachtung ist die Verhältnismäßigkeit der Entwicklung des Erfüllungsaufwands zu den festgestellten Regelungswirkungen. Im Rahmen der Auswertung wird geprüft, ob unbeabsichtigte Nebenwirkungen eingetreten sind, die einer Nachsteuerung bedürfen. Zusätzlich werden die Akzeptanz und Praktikabilität der neuen Regelungen untersucht. Die Ergebnisse der Einzelevaluierungen werden jeweils bewertet. Ggf. erforderliche Empfehlungen und Handlungsbedarfe werden im Rahmen einer Schlussfolgerung ausgeführt.

## **E. Personalaufplanung, Fallzahlen und Erfüllungsaufwand**

Wesentlicher Indikator für die Erreichung der beabsichtigten Wirkungen ist die Entwicklung der Fallzahlen. Weiteres Kriterium der Überprüfung soll sein, ob der Erfüllungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht. Hierfür soll unter anderem untersucht werden, wie sich der Erfüllungsaufwand für die Wahrnehmung der erweiterten Aufgaben und Befugnisse der FKS entwickelt hat (BT-Drs. 19/8691, S. 41 f.).

Die Wahrnehmung der erweiterten Prüfungs- und Ermittlungskompetenz ist mit einem erhöhten Personalbedarf bei der FKS verbunden. Das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch trägt diesem Umstand Rechnung, indem es die mit Kosten verbundene Personalaufstockung der Zollverwaltung bis zum Jahr 2030 vorsieht (insgesamt 4.360 AK, vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 33).

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde für jede neue Befugnis bzw. Aufgabe anhand der geschätzten Fallzahlen ein themenspezifischer Personalmehrbedarf bei voller Jahreswirkung 2030 prognostiziert (Soll-Personal). Auf dieser Grundlage wurde ermittelt, dass der FKS ohne querschnittliche und unterstützende Bereiche aufgrund des Aufgabenzuwachses und der umfangreichen Befugniserweiterungen insgesamt ein Personalmehrbedarf von 3.489,18 AK entsteht (Soll-Personal Gesamt, vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 35).

Für eine realistische Bewertung der Entwicklung der Fallzahlen ist aber entscheidend, wie viel Personal für die Wahrnehmung der neuen Befugnisse der FKS pro Jahr im Evaluierungszeitraum tatsächlich zur Verfügung stand. Daher sind die für 2030 geschätzten Soll-Fallzahlen nicht als Messgröße geeignet. Um eine Einzelbetrachtung der Jahre 2020 – 2023 vornehmen zu können, werden anteiliger Personalbedarf pro Befugnis und die Soll-Fallzahlen pro Jahr dargestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Personal bis 2030 sukzessive zugeführt wird.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Evaluierung eine einheitliche Darstellung zur Betrachtung der Wirkung gewählt. Dabei werden die anteilige Soll-Fallzahl, die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Maßnahmen (Ist-Fallzahl), das im jeweiligen Jahr für diese Aufgabe theoretisch zur Verfügung stehende Personal (Soll-Personal) und der tatsächliche Personaleinsatz für die durchgeführten Maßnahmen auf Basis der Annahmen im Gesetzgebungsverfahren (hochgerechneter Personaleinsatz) gegenübergestellt.

Je nach Befugnis umfassen die Ist-Fallzahlen die Anzahl durchgeführter Prüfungen, z. B. in den jeweiligen Branchen oder mit bestimmten Zusammenarbeitsbehörden, die Zahl eingeleiteter Ermittlungsverfahren der verschiedenen neu eingeführten Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände, durchgeführte Personenbefragungen in bestimmten Branchen oder übermittelte Hinweise an verschiedene Zusammenarbeitsbehörden.

Jedoch kann diese Auswertung allenfalls als Schätzung erfolgen. Denn noch nicht alle neu eingerichteten Dienstposten sind tatsächlich auch mit Personal besetzt. Sofern entsprechende Arbeitskräfte aus anderen Bereichen eingesetzt werden, müssen diese zunächst umfangreich eingearbeitet werden. Zudem werden die neuen Aufgaben und Befugnisse nicht ausschließlich von neuem Personal wahrgenommen, sondern auch vom Bestandspersonal der FKS. Das gilt insbesondere im Rahmen von Prüfungen, bei denen alle Beschäftigten der FKS grundsätzlich nach dem ganzheitlichen Prüfansatz sämtliche in Betracht kommende Verstöße prüfen. Viele Hauptzollämter haben aufgrund der sukzessiven Personalzuführung auch innerhalb des Aufgabenspektrums Prioritäten setzen müssen. Zu wenigen einzelnen Themen konnten die tatsächlichen Fallzahlen nicht separiert betrachtet und ausgewertet werden. Das gewählte Modell unterliegt daher gewissen Restriktionen und Limitationen.

## **F. Organisatorische Umsetzung in der Zollverwaltung**

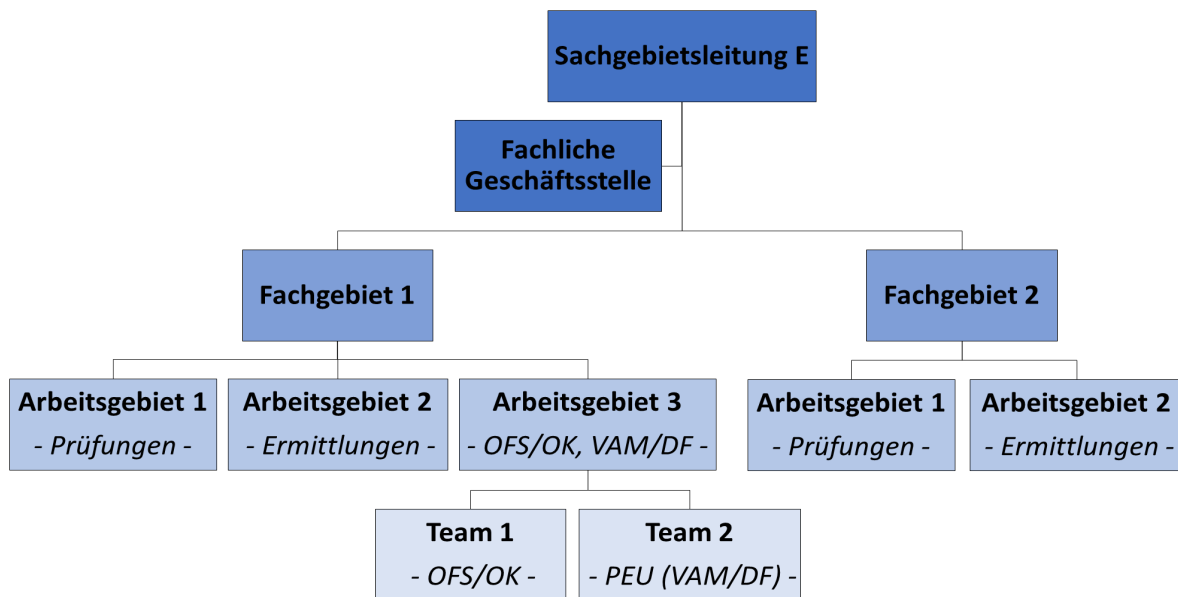
Den organisatorischen Anpassungen in den Sachgebieten E wurde keine gravierende Umstrukturierung zugeschrieben. Vielmehr wurde auf die bestehende Struktur aufgesetzt und diese durch erforderliche Anpassungen ergänzt. Die nun eingepflegte Struktur in den Sachgebieten E soll eine flexible und zielgerichtete Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Eine ausreichende Flexibilität in der Steuerung des Personals in den Sachgebieten E trägt u. a. den regionalen Besonderheiten und der temporären Schwerpunktsetzung hinreichend Rechnung. In den Sachgebieten E wurden daher die Arbeitsgebiete 1 und 2 an jedem Standort eingerichtet. Zudem wurde ein Arbeitsgebiet 3 pro Hauptzollamt vorgesehen. Das Arbeitsgebiet 1 legt den Schwerpunkt auf den Bereich Prüfungen und die Hinweisbearbeitung. Das Arbeitsgebiet 2 befasst sich schwerpunktmäßig mit dem Bereich Ermittlungen und u. a. durch andere Stellen zugeleitete Ermittlungsverfahren, denen keine Prüfung vorausgegangen ist. Das Arbeitsgebiet 3 umfasst ein Team für Verfahren der organisierten Kriminalität (OK) und organisierte Formen der Schwarzarbeit (OFS) sowie ein Team für die Einsatz- und Ermittlungsunterstützung.

Teambildungen (z. B. Branchenteams oder funktionale Teams) wurden in der neuen Struktur, je nach regionalen Anforderungen und Besonderheiten, flexibel gestaltet.

Neben den drei Arbeitsgebieten besteht weiterhin eine fachliche Geschäftsstelle zur Unterstützung der Sachgebietsleitungen E und zur quantitativen Ergebnisbetrachtung.



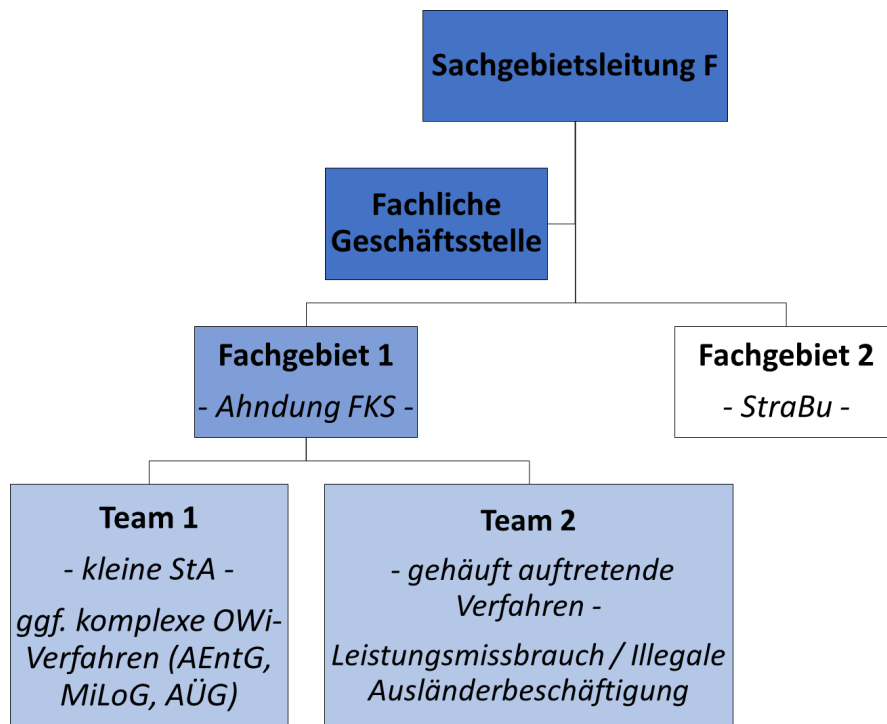
**Abbildung 1 Organigramm des Sachgebiets E**



Die Einführung der Befugnis zur selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren hat eine organisatorische Umstrukturierung der in der FKS für die Ahndung zuständigen Sachgebiete F, Fachgebiete 1 der Hauptzollämter erforderlich gemacht. In den Fachgebieten 1 der Sachgebiete F wurde die Einrichtung von grundsätzlich zwei Teams vorgesehen. Um den Personaleinsatz flexibel zu gestalten, wird eine Durchlässigkeit zwischen den Teams ermöglicht. Aufgrund der notwendigen Zusammenarbeit mit den zuständigen Staatsanwaltschaften und der erforderlichen fachlichen Spezialisierung wurde zur Abbildung der Aufgabe der sog. „kleinen Staatsanwaltschaft“ ein funktionales Team (Team 1) eingerichtet. In diesem Team wurde zusätzlich die Bearbeitung von komplexen Ordnungswidrigkeitenverfahren (AEntG, MiLoG, AÜG) vorgesehen. Einem weiteren funktionalen Team (Team 2) wurde die Bearbeitung der gehäuft auftretenden Verfahren, etwa Leistungsmissbrauch (DALEB-Fälle) oder illegale Ausländerbeschäftigung, zugewiesen.

Daneben wurde in den Sachgebieten F, in denen lediglich das Fachgebiet 1 (Ahndung FKS) eingerichtet war, eine fachliche Geschäftsstelle angesiedelt. In den Sachgebieten F, in denen eine Straf- und Bußgeldsachenstelle der Fachgebiete 2/3 (Bearbeitung von Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten außerhalb der FKS) bereits eingerichtet war, wurde die bestehende Geschäftsstelle zugunsten der Fachgebiete 1 bedarfsorientiert erweitert.

Abbildung 2 Organigramm des Sachgebiets F



Auf Ebene der Generalzolldirektion wurde innerhalb der Direktion VII ein Arbeitsbereich eingerichtet, der für die Steuerung der Ortsebene, insbesondere durch Rechts- und Fachaufsicht im Bereich der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren (§ 14a SchwarzArbG) über die Hauptzollämter zuständig ist.

Die Umsetzung des Gesetzes durch die Hauptzollämter wurde von der Generalzolldirektion im Rahmen ihrer Steuerungs- sowie Rechts- und Fachaufsichtsfunktion eng begleitet.

### G. Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie

Auch die mit der Corona-Pandemie verbundenen, im Zeitraum von März 2020 bis einschließlich März 2023 geltenden Einschränkungen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung der FKS im Allgemeinen und auf die Wahrnehmung der neuen Befugnisse im Besonderen.

Während der Corona-Pandemie wurde sichergestellt, dass die Arbeitsfähigkeit der FKS erhalten blieb, ohne den gesundheitlichen Schutz der Beschäftigten außer Acht zu lassen. Die FKS führte unter Beachtung der notwendigen Schutzmaßnahmen weiterhin Maßnahmen im Außendienst durch. Dennoch beeinflussten beispielsweise der erhöhte Aufwand zum Schutz der Beschäftigten und Personalausfälle aufgrund von Quarantänemaßnahmen die Aufgabenwahrnehmung der FKS. Diese Umstände haben die qualifizierte und zeitnahe Aufgabenerfüllung eingeschränkt. Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der FKS wurde in allen Arbeitsgebieten in Kohorten gearbeitet, was auch einen erheblichen Einfluss auf das Prüfungsgeschehen hatte. Das anfänglich reduzierte Prüfungsgeschehen konnte jedoch nach Beschaffung entsprechender Schutzausrüstung zunächst partiell, später vollständig unter Einhaltung strenger Hygieneregeln wiederaufgenommen werden. Im späteren Verlauf der Corona-Pandemie konnte aufgrund der verbesserten Ausgangslage durch Impfungen und die Zurverfügungstellung von geeigneter Schutzausrüstung ein Anstieg der Prüfzahlen verzeichnet werden. Jedoch hat die Durchführung einer erheblichen Anzahl von zunächst zurückgestellten strafprozessualen Maßnahmen die Ressourcen für Prüfungen zwischenzeitlich begrenzt.

In diesem Stadium der Pandemie wurden viele gemeinsame Prüfungen mit Zusammenarbeitsbehörden zum Schutz der Beschäftigten abgesagt. Einzelne Zusammenarbeitsbehörden haben komplett von Prüfungen im Außendienst abgesehen. Auch gemeinsame Besprechungen und Arbeitskreise mit Zusammenarbeitsstellen wurden nicht oder nur sporadisch durchgeführt. In dieser Zeit eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit neuen

Zusammenarbeitsstellen aufzubauen, war sehr herausfordernd. An vielen Stellen wurde daher erst nach Beendigung der pandemiebedingten Einschränkungen die Zusammenarbeit mit den neuen Zusammenarbeitsbehörden angestoßen.

Darüber hinaus waren zahlreiche Branchen besonders stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie betroffen. Dies hatte Auswirkungen auf die (Prüf-)Tätigkeit der FKS und die damit verbundenen Arbeitsergebnisse im Ermittlungsbereich.

Nach Beendigung der Beschränkungen im Rahmen der Corona-Pandemie Ende März 2023 konnten wieder alle gesetzlichen Aufgaben im Außen- und Innendienst vollumfänglich wahrgenommen werden. Arbeitsabläufe und Vorgehensweisen, die sich im Rahmen der Pandemie bewährt haben, z. B. Online-Besprechungen und Online-Fortbildungsveranstaltungen, wurden beibehalten.

**Teil II: Evaluierungsgegenstand****A. Neue Befugnisse für die FKS****I. Missbrauch von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit****1. Inhalt der Regelung**

Auf Grundlage der mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch eingeführten Definition im SchwarzArbG in § 1 Abs. 2 S. 2 SchwarzArbG und des neu aufgenommenen Prüfauftrags in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SchwarzArbG ist der Prüfungsumfang der FKS um den Gegenstand des Sozialleistungsmissbrauchs durch das Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen sowie tatsächlich nicht existierende selbstständige Tätigkeiten erweitert worden. Damit ist die FKS befugt, auch in Fällen zu prüfen und zu ermitteln, in denen eine tatsächliche Erbringung oder das tatsächliche Ausführenlassen von Dienst- oder Werkleistungen nur vorgetäuscht wird. Entsprechende Verstöße können nach § 14 Abs. 1 S. 1 SchwarzArbG durch die FKS verfolgt werden (in der Regel Verfahren wegen Betrugs nach § 263 StGB). Darüber hinaus ist die FKS befugt zu prüfen, ob nur zum Schein Gewerbe angemeldet und Rechnungen ausgestellt wurden. Dadurch wird im SchwarzArbG für den Bereich des Leistungsmissbrauchs nach SGB II und SGB III durch Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen oder selbstständiger Beschäftigung für die FKS eine umfassende Prüfungs- und Ermittlungszuständigkeit geschaffen (vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 44).

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

§ 1  
*Zweck des Gesetzes*

[...]

(2) [...] <sup>2</sup>Schwarzarbeit leistet auch, wer vortäuscht, eine Dienst- oder Werkleistung zu erbringen oder ausführen zu lassen, und wenn er selbst oder ein Dritter dadurch Sozialleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch zu Unrecht bezieht.

§ 2  
*Prüfungsaufgaben*

(1) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung prüfen, ob

[...]

2. auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen oder der Vortäuschung von Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch zu Unrecht bezogen werden oder wurden, [...].

**2. Umsetzung in der Zollverwaltung**

Neben der Bekanntgabe einer Grundsatzverfügung durch die Generalzolldirektion sind entsprechende Regelungen, die sich aus der Erweiterung des in § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG genannten Prüfauftrags hinsichtlich vorgetäuschter Arbeitsverhältnisse und vorgetäuschter selbstständiger Tätigkeiten im Zusammenhang mit Sozialleistungsbezug ergeben, in die Dienstvorschrift FKS aufgenommen worden. Darüber hinaus nahm die Generalzolldirektion die Hauptzollämter in die Pflicht, quartalsweise über die Anzahl entsprechend eingeleiteter Ermittlungsverfahren wegen Leistungsbetrugs zu berichten.

Die Umsetzung der neuen Befugnis spiegelt sich auch in der Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern (BA, JC) wider: Der Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Rechtskreis SGB II zwischen der FKS und den Jobcentern bzw. zugelassenen kommunalen Trägern wurde durch die Generalzolldirektion und die BA im Einvernehmen mit den Fachaufsichtsbehörden aktualisiert. Er nimmt Bezug auf den neuen Prüfauftrag der FKS und enthält Bestimmungen zur gemeinsamen Bekämpfung von organisiertem Sozialleistungsmissbrauch.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Die Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS in Fällen des Missbrauchs von Sozialleistungen nach SGB II und III durch das Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen oder Selbstständigkeit zielt darauf ab, die Bekämpfung des Sozialleistungsmissbrauchs, auch in dessen organisierter Begehungsform, zu verbessern. Letztlich verfolgt die Gesetzesänderung das Ziel, gegen die durch den Missbrauch verursachte Belastung der sozialen Kassen und kommunalen Haushalte vorzugehen und dadurch ein funktionierendes Sozialsystem zu sichern (vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 43 f.).

Die durch das Gesetz neu geschaffene Befugnis der FKS zur Prüfung, ob Leistungen nach dem SGB II oder III aufgrund *vorgetäuschter* Dienst- oder Werkleistungen zu Unrecht bezogen wurden oder werden, ist im Zusammenhang mit Entwicklungen zu sehen, die im Vorfeld zum Gesetzgebungsverfahren beobachtet wurden. In einigen Regionen waren bei den Leistungsträgern zahlreiche Fälle festgestellt worden, in denen EU-Ansässige für sich und ihre Familien als Bedarfsgemeinschaft Sozialleistungen beantragt und bezogen hatten, wobei die Personen, die den Leistungsantrag stellten, ein Beschäftigungsverhältnis nur scheinbar ausübten, um die rechtlichen Voraussetzungen für den Leistungsbezug zu erfüllen. Die Beschäftigungsverhältnisse bescheinigten vermeintliche Arbeitgeber, denen die Leistungsempfänger im Gegenzug einen Teil der bezogenen Leistungen weiterzugeben hatten. Zudem wurden Fälle des systematischen Sozialleistungsmissbrauchs bekannt, in denen Staatsangehörige vorrangig aus südosteuropäischen Staaten der EU teilweise gezwungen wurden, nach Deutschland zu reisen, um hier u. a. durch vorgetäuschte Beschäftigungen Sozialleistungen zu erhalten und die ausgezahlten Leistungen an die „Auftraggeber“ abzugeben (vgl. BT-Drs. 19/31265, S. 14 f.). Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Aufdeckung und Bekämpfung von Sozialleistungsmissbrauch ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt. Die Anzahl entsprechender Prüfungen und eingeleiteter Ermittlungsverfahren sind im Evaluierungszeitraum jedoch hinter den hohen Erwartungen im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zurückgeblieben (s. Abschnitt b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit).

Die überwiegende Mehrheit der Hauptzollämter sieht in den neuen Kompetenzen grundsätzlich ein geeignetes Mittel, den durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit begangenen Sozialleistungsmissbrauch bekämpfen zu können. In der Praxis sind die Regeln aus Sicht der Hauptzollämter mitunter jedoch nur schwer umsetzbar.

Die Erfüllung der neuen Aufgabe ist aus ihrer Sicht zumindest stark von der Zusammenarbeit mit anderen Behörden abhängig, insbesondere von den Einrichtungen der BA und den JC (Jobcenter / gemeinsame Einrichtungen zugelassener kommunaler Träger) als Träger der Sozialleistungen. So ist die FKS bei ihrer Aufgabenwahrnehmung insbesondere auch auf die Zulieferung erforderlicher Informationen und Daten durch die Leistungsträger angewiesen. In diesem Zusammenhang konnten die Hauptzollämter jedoch nur wenige Hinweiseingänge verzeichnen.

Zudem wird von einigen Dienststellen darauf hingewiesen, dass vorgetäuschte Erwerbstätigkeiten unter anderem in Ermangelung eines Ortes, an dem die tätigen Personen angetroffen werden können, im Rahmen von Prüfungen durch die FKS nur schwer oder mit einem hohen Aufwand feststellbar bzw. in Ermittlungsverfahren nachweisbar sind.

Im Evaluierungszeitraum wurden sechs überregionale behördenübergreifende Projekte sowie fünf regionale Projekte zur gemeinsamen Bekämpfung verschiedener Delikte, wie auch des organisierten Sozialleistungsmissbrauchs, durchgeführt. Die an diesen Projekten teilnehmenden Hauptzollämter berichteten u. a. von der Feststellung, dass das Phänomen des durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit begangenen Leistungsbetrugs regional sehr unterschiedlich in Erscheinung trete. Aufgrund des erhöhten Verfolgungsdrucks sei im Evaluierungszeitraum auch ein Rückgang dieses Delikts zu verzeichnen und insofern von einer generalpräventiven Wirkung des Gesetzes auszugehen.

Die JC sehen mehrheitlich – wie die Hauptzollämter – in der Kompetenzerweiterung der FKS grundsätzlich eine Möglichkeit, den durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit begangenen Sozialleistungsmissbrauch zu bekämpfen. Sie erkennen allerdings in der genannten Kompetenzerweiterung der FKS überwiegend keinen Nutzen für ihre eigene Aufgabenerledigung.

Das führen die JC insbesondere darauf zurück, dass vorgetäuschte Erwerbstätigkeit eher nicht durch FKS-Prüfungen, sondern im Zuge der durch die JC selbst zu bearbeitenden Antrags- bzw. Bewilligungsverfahren festzustellen sei. Soweit beim JC der Verdacht auf ein fingiertes Arbeitsverhältnis bestehe, werde die Bewilligung von Leistungen im Erstantragservice (EAS) abgelehnt, so dass es gar nicht zu einem Leistungsbezug komme. Nachträgliche Feststellungen einer fingierten Tätigkeit kämen praktisch nicht vor. Eine Beteiligung des Hauptzollamts

im Bewilligungsprozess verbiete sich aufgrund des engen Zeitrahmens, in dem die Leistungen bewilligt oder abgelehnt werden müssten. Auch spiele das Vortäuschen von Erwerbstätigkeiten im Verhältnis zum Verschweigen von Arbeitsverhältnissen in der Praxis eher eine untergeordnete Rolle. Darüber hinaus könne eine gestiegene Anzahl an Fällen aufgrund der Kompetenzerweiterung der FKS nicht festgestellt werden. So registriere man bei den JC kaum Mitteilungen oder Rückmeldungen der FKS. Einige JC kämen daher zu dem Eindruck, dass die FKS aufgrund ihres zu bewältigenden Aufgabenspektrums überlastet sei.

Zudem sehen die JC die Voraussetzungen für eine funktionierende Kommunikation mit der FKS noch nicht gegeben: Eine digitale Übermittlung von Daten (z. B. Leistungsakten) sei aus Gründen des Datenschutzes, der IT-Sicherheit oder fehlender kompatibler Verschlüsselung erschwert. Die Kommunikation mit der FKS wird aber als wichtig erachtet und konnte bei einigen JC durch die Teilnahme an behördenübergreifenden Projekten zur Bekämpfung verschiedener Delikte, unter anderem des organisierten Sozialleistungsmissbrauchs durch vorge-täuschte Erwerbstätigkeit, gefördert werden.

Im Gegensatz zur Mehrheit der Hauptzollämter und JC hält die BA die Kompetenzerweiterung der FKS zur Bekämpfung des durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit begangenen Sozialleistungsmissbrauchs als grundsätzlich eher nicht geeignet. Aktuell könne die FKS nur involviert werden, wenn sich bei der BA im Rahmen der Bearbeitung eines Sozialleistungsantrages bereits Hinweise auf eine vorgetäuschte Erwerbstätigkeit ergeben hätten.

Aus Sicht der BA ergibt sich aus der Zusammenarbeit mit der FKS im Zusammenhang mit dem durch vorge-täuschte Erwerbstätigkeit begangenen Sozialleistungsmissbrauch für die eigene Aufgabenerledigung der BA kein konkreter Nutzen. Die Vorteile in der Zusammenarbeit mit der FKS sind nach Auffassung der BA eher allgemeiner Natur. Der direkte Austausch ermögliche es, Anforderungen an die gegenseitigen Zuarbeiten einfacher zu kommunizieren und sich zu aktuellen Erkenntnissen und Zwischenständen auszutauschen und konkrete Informationen, z. B. zu Tatmustern, zeitnah zu übermitteln. Auch die Vorteile aus der Teilnahme mit der FKS an gemeinsamen behördenübergreifenden Projekten zur Bekämpfung verschiedener Delikte, wie des organisierten Sozialleistungsmissbrauchs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit, sind nach Auffassung der BA eher allgemeiner Natur.

Die Feststellungen der Leistungsträger lassen den Rückschluss zu, dass die Zusammenarbeit mit der FKS grundsätzlich positiv zu bewerten ist, sich die neue Prüfungs- und Ermittlungsbefugnis der FKS überwiegend jedoch noch nicht wesentlich auf die Aufgabenerledigung von BA und JC ausgewirkt hat. Insgesamt geht aus den Befragungen hervor, dass die Beurteilung (insbesondere durch die JC) regional sehr unterschiedlich ausfällt, was auf lokale Verhältnisse in verschiedenen Bereichen (z. B. Unternehmensdichte, Arbeitsmarktsituation, bereits bestehende Kontakte im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen FKS und Leistungsträger) zurückgeführt werden kann. So wird z. B. auch ausgeführt, dass die Feststellungen, die auf Grundlage der Kompetenzerweiterung im Rahmen von Prüfungen der FKS getroffen wurden, sowohl zur Aufdeckung als auch Verhinderung von Leistungsmissbrauch geführt hätten.

Aus den Befragungen der Hauptzollämter geht generell hervor, dass die Mehrheit der Hauptzollämter der Auffassung ist, dass die Schaffung der neuen Prüfungs- und Ermittlungskompetenz geeignet und praktikabel ist, Sozialleistungsmissbrauch infolge vorgetäuschter Erwerbstätigkeit zu bekämpfen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes haben die Hauptzollämter von dieser neuen gesetzlichen Prüfaufgabe Gebrauch gemacht und konnten bereits im Jahr 2020 zahlreiche Ermittlungsverfahren wegen der besonderen Begehungsform des Leistungsbetruges einleiten. Eine engere Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern insbesondere vor dem Hintergrund des Informationsaustausches wäre aus Sicht der Hauptzollämter zu begrüßen.

## **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Für die Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit der neuen Prüfungs- und Ermittlungsbefugnis zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit wurde im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens davon ausgegangen, dass bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 106.000 Prüfungen von 1.062,40 AK (entspricht 30,45 % des prognostizierten Gesamtbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK für die Umsetzung des Gesetzes) durchgeführt werden. Dafür wurden Personalkosten i. H. v. insgesamt 69.044.800 Euro angesetzt. Bei der Schätzung der Fallzahlen wurden im Gesetzgebungsverfahren ca. 70.000 (verdachtsunabhängige) Prüfungen bzgl. Scheinarbeit sowie ca. 36.000 zusätzliche Prüfungen aufgrund von eingehenden Hinweisen erwartet.

Außerdem wurde angenommen, dass sich – bei einer geschätzten Beanstandungsquote von 6,6 % aller Prüfungen – in 7.000 Fällen Anhaltspunkte für entsprechende Ermittlungsverfahren ergeben würden. Man ist davon aus-

gegangen, dass für die Bearbeitung dieser Ermittlungsverfahren 526,18 AK (entspricht 15,08 % des prognostizierten Gesamtbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK) erforderlich sind. Daraus resultieren Personalkosten i. H. v. 35.526.900 Euro.

Aus der Prognose ergibt sich, dass für die Durchführung einer Prüfung 0,01 AK und für die Bearbeitung eines Ermittlungsverfahrens 0,075 AK erforderlich sind. Auf Grundlage dieses Personalbedarfsschlüssels – 0,01 AK je Prüfung bzw. 0,075 AK je Ermittlungsverfahren – und der Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten zur Erfüllung der neuen Aufgaben) lässt sich schätzen, wie viel Personal theoretisch für die Aufgabenerfüllung pro Jahr zur Verfügung stehen würde und wie viele Prüf- bzw. Ermittlungsverfahren durchgeführt werden könnten (Soll-Fallzahl). Diese Prognose kann den tatsächlichen Fallzahlen (Anzahl durchgeführter Prüfungen und eingeleiteter Ermittlungsverfahren) gegenüber gestellt werden.

Belastbare Zahlen liegen zur Anzahl entsprechender Ermittlungsverfahren vor (Ist-Fallzahl):

**Tabelle 1**            **SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der erweiterten Ermittlungskompetenz zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		18		
2020	223	168	16,73	12,63
2021	531	328	39,94	24,66
2022	938	20	70,51	1,50
2023	1.684	13	126,55	0,98
2030	7.000		526,18*	

\* 526,18 Soll-Personal in AK entsprechen 15,08 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Für die Gesamtanzahl durchgeführter Prüfungen lässt sich die Zahl der Prüfungen konkret ermitteln, die sich im Rahmen der Eingangsbearbeitung insbesondere im Zusammenhang mit Hinweisen von Behörden oder anderen Mitteilenden ergeben haben. Die sich daran anschließenden Prüfungen werden systematisch statistisch erfasst. Sofern sich bei der Durchführung von Arbeitgeberprüfungen Feststellungen hinsichtlich vorgetäuschter Erwerbstätigkeiten bzw. Beschäftigungen ergeben, erfolgt hingegen keine gesonderte statistische Erfassung. Auf Grundlage des ganzheitlichen Prüfansatzes umfassen die Prüfungen der FKS alle im Einzelfall in Betracht kommenden Prüfaufgaben nach § 2 SchwarzArbG. Das beinhaltet damit auch die Prüfungen, ob Sozialleistungen infolge vorgetäuschter Erwerbstätigkeit zu Unrecht gezahlt wurden. Mithin ist jede Arbeitgeberprüfung in entsprechenden Fällen immer auch eine Prüfung im Hinblick auf das Vortäuschen von Erwerbstätigkeit.

Auf dieser Grundlage werden im Folgenden die Anzahl der Arbeitgeberprüfungen und die Anzahl der Prüfungen im Zusammenhang mit Hinweisen für die Berechnung der Ist-Fallzahlen addiert.

**Tabelle 2 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der erweiterten Prüfungskompetenz zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		15.149		
2020	3.371	44.834	33,78	449,36
2021	8.045	48.196	80,64	483,06
2022	14.204	53.314	142,36	534,32
2023	25.493	42.763	255,51	428,46
2030	106.000		1.062,40*	

\* 1.062,40 Soll-Personal in AK entsprechen 30,45 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Die Entwicklung der Anzahl aufgedeckter Verstöße, d. h. eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Leistungsbetrugs infolge vorgetäuschter Dienst- und Werkleistungen, entspricht nicht der damaligen Prognose. Bis 2021 hat die FKS Ermittlungsverfahren eingeleitet, die 62 % bzw. 75 % der Erwartungen entsprachen. Bei der Betrachtung dieser Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass aus Sicht der Hauptzollämter die Beweisführung in diesen Fällen schwierig ist und die Verfahren nur mit hohem zeitlichen und personellen Aufwand zu bearbeiten sind. Demnach ist für die Bearbeitung dieser Ermittlungsverfahren tatsächlich mehr Personal als im prognostizierten Verhältnis (0,075 AK zu 1) nötig.

War bis 2021 noch ein Anstieg der Anzahl eingeleiteter Ermittlungsverfahren zu verzeichnen, sind ab 2022 extrem rückläufige Zahlen festzustellen. Auffällig ist, dass die Beanstandungsquote im Verhältnis zu den Prüfungen gegenüber den Vorjahren deutlich geringer ausfällt. Eine Erklärung für diese Tendenz kann aus Sicht der Hauptzollämter im Rückgang dieser Deliktsform – auch aufgrund der präventiven Wirkung der neuen Regelung – gesehen werden. Auch die Sozialleistungsträger vertreten die Auffassung, dass der Leistungsbetrug durch vorgetäuschte Beschäftigungen eine eher untergeordnete Rolle spielt. Der hierfür im Gesetzgebungsverfahren ursprünglich berechnete Personalbedarf könnte im Hinblick auf diese Annahme rückblickend als zu hoch betrachtet werden. Die Entwicklung des Dunkelfeldes lässt sich naturgemäß jedoch nicht eindeutig belegen und gegenüberstellen. Die ebenfalls nicht messbare wichtige Präventivwirkung der Prüfungen der FKS muss bei der Betrachtung des Personalbedarfs berücksichtigt werden.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Der weit überwiegende Teil der Hauptzollämter vertritt die Auffassung, dass die neue Kompetenz der FKS praktikabel ist und Änderungen der gesetzlichen Regelung nicht erforderlich sind. Allerdings sind diese Hauptzollämter auch der Meinung, dass die FKS bei der Umsetzung dieser neuen Kompetenz auf die Zusammenarbeit mit den Sozialleistungsträgern und die Zuleitungen von entsprechenden Hinweisen sehr stark angewiesen ist, da der betroffene Personenkreis im Rahmen der üblichen FKS-Tätigkeit am Tätigkeitsort gar nicht angetroffen werden kann. Außerdem sei es auch im Ermittlungsverfahren schwierig und aufwendig, vorgetäuschte Erwerbstätigkeiten beweisen zu können.

Die Mehrheit der JC ist der Auffassung, dass die neue Kompetenz der FKS nicht praktikabel ist. Diese Sichtweise begründen die JC u. a. damit, dass aufgrund fehlender Zusammenarbeit keine Erfahrungswerte vorlägen, der Personenkreis durch die FKS an Beschäftigungsorten nicht angetroffen werden könne und der Nachweis vorgetäuschter Erwerbstätigkeit nur sehr schwer zu erbringen sei. Bei den JC hält man zudem eine Regelung, die ausdrücklich eine Prüfung bereits aufgrund eines Leistungsantrags (also bereits vor Leistungsbezug) zulasse, um eine rechtswidrige Leistungsgewährung vermeiden zu können, für zweckmäßiger.

Um die Praktikabilität der Regelung zu steigern, beabsichtigt ein Teil der JC, die bereits bestehende Zusammenarbeit durch konkrete Vorschläge zu verbessern. Dies könne z. B. durch eine Intensivierung des Austauschs beider



Behörden, die Optimierung der Kommunikation durch digitalen Austausch, durch Benennung von konkreten Ansprechpartnern und zügige Rückmeldungen durch die FKS erfolgen.

Die BA sieht in der Erweiterung der Prüfungs- und Ermittlungskompetenz nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Schwarz-ArbG keinen speziellen Nutzen für die eigene Aufgabenerledigung. Vielmehr bestehe der allgemeine Nutzen der Zusammenarbeit mit der FKS darin, dass eine effektive Zusammenarbeit für alle Seiten förderlich ist, um wertvolle Ergebnisse zu erzielen.

Aus Sicht der BA ist kein Anpassungsbedarf bei der Regelung selbst erforderlich. Fälle des Sozialleistungsmissbrauchs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit gäbe es nach wie vor. Vor diesem Hintergrund besteht seitens der BA auch Interesse an einer Verständigung und Verbesserung der Zusammenarbeit mit der FKS.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Infolge der Gesetzesänderung hat die FKS entsprechend ihrer neuen Befugnisse Prüfungen durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurde eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren eingeleitet. Die Anzahl an Ermittlungsverfahren entspricht dabei allerdings nicht der ursprünglichen Prognose.

Gründe hierfür werden sowohl von den Hauptzollämtern als auch von den Sozialleistungsträgern zum einen darin gesehen, dass die betreffenden Leistungsbezieher bei Prüfungsmaßnahmen der FKS vor Ort gar nicht angetroffen werden können. Vielmehr lassen sich Scheinarbeitsverhältnisse im Rahmen der Prüfung von Geschäftsunterlagen feststellen. Eine ähnliche Anpassung der Prüfungsstrategie erfolgte bereits im Rahmen der Prüfung von Anhaltspunkten, dass Kindergeldempfänger ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind. Darüber hinaus werden vorgetäuschte Erwerbstätigkeiten im Rahmen der Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den Sozialleistungsträgern festgestellt. Leistungsbetrug der genannten Art gebe es nach wie vor, allerdings sei ein Rückgang dieses besonderen Delikts zu verzeichnen, der neben dem erhöhten Entdeckungsrisiko infolge der FKS-Prüfungen auch auf den verstärkten Verfolgungsdruck sowie die generalpräventive Wirkung der Regelung zurückgeführt werden könnte.

Überprüfungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren durch die Sozialleistungsträger scheinen grundsätzlich geeigneter zu sein, vorgetäuschte Erwerbstätigkeit festzustellen, als FKS-Prüfungen. Damit die Behörden zügig alle für die Fallbearbeitung erforderlichen Informationen erhalten, müssen die Voraussetzungen für Kommunikation und digitalen Datenaustausch umgesetzt werden.

Entsprechende Handlungsempfehlungen sind in die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen FKS und BA sowie in den Leitfaden zur Zusammenarbeit zwischen FKS und JC aufgenommen worden. Der Leitfaden wurde aufgrund der praktischen Erfahrungen im Jahr 2024 nochmals überarbeitet. Der Leitfaden sieht vor, dass Kontaktlisten mit regionalen Ansprechpartnern auf Ortsebene geführt werden, um die Zusammenarbeit weiter zu verbessern. FKS und Sozialleistungsträger verpflichten sich darüber hinaus, bei festgestellten Unregelmäßigkeiten die jeweils andere Behörde zu informieren und die für die Bearbeitung erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Sofern aufgrund einer Mitteilung ein Ermittlungsverfahren geführt wird, hat die FKS die jeweiligen Leistungsträger über den Ausgang des Verfahrens zu unterrichten.

## II. Arbeitnehmerüberlassung

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Neuregelung wurde für die FKS eine gezielte Prüf- und Ermittlungskompetenz im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung geschaffen.

§ 2 SchwarzArbG wurde in Nr. 5 wie folgt erweitert:

#### § 2 *Prüfungsaufgaben*

*(1) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung prüfen, ob*

*[...]*

#### *5. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen*

- a) ohne erforderliche Erlaubnis nach § 1 Absatz 1 Satz 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ver- oder entliehen werden oder wurden,*
- b) entgegen den Bestimmungen nach § 1 Absatz 1 Satz 5 und 6, § 1a oder § 1b des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ver- oder entliehen werden oder wurden oder*
- c) entgegen § 6a Absatz 2 in Verbindung mit § 6a Absatz 3 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft ver- oder entliehen werden oder wurden, [...]*

Außerdem wurden Folgeänderungen in den Ordnungswidrigkeitentatbeständen des § 16 AÜG vorgenommen.

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Zur Umsetzung der Änderungen des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch fanden im Oktober 2019 Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Hauptzollämter statt, bei welchen u. a. auch die Auswirkungen und Änderungen des Prüfauftrages nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG vorgestellt wurden.

Darüber hinaus fanden aufgrund der Gesetzesänderung im Zeitraum von April bis Juni 2020 weitere Workshops für die Beschäftigten der Sachgebiete E und F zur Thematik „Illegale und unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung“ statt.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Vor der Neuregelung waren die Prüfaufgaben der FKS in Bezug auf die Arbeitnehmerüberlassung auf die Prüfung der Mindestarbeitsbedingungen nach § 8 Abs. 5 AÜG beschränkt (Lohnuntergrenze). Umgekehrt war die FKS als zuständige Verwaltungsbehörde jedoch für die Ahndung und Verfolgung weiterer Ordnungswidrigkeiten von Verleiher oder Entleiher aus dem AÜG zuständig, z. B. bei der Feststellung einer Überlassung ohne Erlaubnis. Durch die Änderung sollte die Prüfungskompetenz der FKS um die AÜG-Tatbestände, für die eine Ahndungszuständigkeit besteht, erweitert werden. Das betrifft § 16 Abs. 1 Nrn. 1, 1a, 1c, 1d, 1f, 2, 2a und 7b sowie 11 bis 17 AÜG.

Die Umsetzung des erweiterten Prüfauftrages nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG erfolgte aufgrund der bereits bestehenden Ermittlungserfahrungen im Ordnungswidrigkeitenbereich und der Zusammenarbeit mit der BA reibungslos. Über 80 % der Hauptzollämter sind der Auffassung, dass die Konkretisierung des gesetzlichen Prüfauftrages im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zu einer Verbesserung der Bekämpfung von unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung geführt hat.

#### b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Auf Grundlage des ganzheitlichen Prüfansatzes umfassen die Prüfungen der FKS bei jeder Prüfung alle in Betracht kommenden Prüfaufgaben nach § 2 SchwarzArbG. Das beinhaltet u. a. auch Prüfungen des allgemeinen Mindestlohns nach dem MiLoG, der branchenspezifischen Mindestlöhne nach dem AEntG oder der sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a SGB IV. Im Rahmen jeder Prüfung nach § 2

SchwarzArbG ist daher jeweils zu entscheiden, welche Prüfaufgabe bei jedem konkreten Sachverhalt in Betracht kommt und ggf. nach dem gesetzlichen Auftrag durchzuführen ist. Dies gilt entsprechend für die umfassenderen Prüfungsaufgaben im Hinblick auf die illegale Arbeitnehmerüberlassung.

Bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands wurden 307.000 Fälle angesetzt (Summe aus Arbeitgeberprüfungen und Personenbefragungen). Dabei wurde prognostiziert, dass die Erweiterung des Prüfauftrags dazu führt, dass jede einzelne der für 2030 geschätzten 55.000 Arbeitgeberprüfungen länger dauert. Gleiches gilt für die veranschlagten 252.000 Personenbefragungen, da insoweit ergänzende Informationen einzuholen sind.

Von dem gesamten Personalmehrbedarf i. H. v. 3.489,18 AK entfallen mit 70,99 AK 2,08 % auf den Prüfauftrag nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG, wodurch Kosten i. H. v. 4.792.900 Euro entstehen. Der entsprechende Prüfauftrag ist im Rahmen der Prüfung auf Grundlage des ganzheitlichen Prüfansatzes im Einzelfall zu berücksichtigen. Ausschließliche Zahlen zur Arbeitnehmerüberlassung können aus statistischen Gründen nicht ausgewiesen werden, da die Problematik der potentiellen Arbeitnehmerüberlassung – beispielsweise in der Baubranche – im Rahmen einer Prüfung zumindest berücksichtigt werden muss; die statistische Erfassung der Prüfung jedoch unter einem anderen „führenden“ Prüfungsfeld erfolgte.

Allerdings setzt die FKS bei ihren Prüfungen nicht nur das „neue“ Personal ein, sondern greift in erheblichem Umfang auf Bestandskräfte zurück, die die neuen Aufgaben miterfüllen. Insofern ist der tatsächlich erfolgte neue Personaleinsatz zur Erfüllung der neuen Aufgabe nicht konkret bezifferbar.

Im Zuge der Schaffung des Prüfauftrages wurde davon ausgegangen, dass perspektivisch ab dem Jahr 2029 bis zu 5.000 Verfahren eingeleitet werden. Von dem gesamten Personalmehrbedarf i. H. v. 3.489,18 AK entfallen hiervon 25,05 AK in den Sachgebieten F und damit lediglich 0,72 % des gesamten Mehrbedarfs auf den Bereich der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Zusammenhang mit unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung (Aufwand für Anhörung, Ahndung – einschließlich Bearbeitung des Zwischenverfahrens bei Einspruch – oder Einstellung). Dadurch entstehen Kosten i. H. v. 1.691.800 Euro. Auf Grundlage dieses Personalbedarfsschlüssels und der Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten zur Erfüllung der neuen Aufgaben) lässt sich schätzen, wie viel Personal theoretisch für die Aufgabenerfüllung pro Jahr zur Verfügung stehen würde und wie viele Verfahren durchgeführt werden könnten (Soll-Fallzahl).

Im Bereich der Ordnungswidrigkeitenverfahren des § 16 Abs. 1 AÜG im Zusammenhang mit unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung ist eine – wenn auch nicht stetig – steigende Anzahl der geführten Ordnungswidrigkeitenverfahren festzustellen (Ist-Fallzahl), deren Summe im Evaluationszeitraum über der prognostizierten Summe lag:

**Tabelle 3** SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung der Ordnungswidrigkeitenverfahren in den Sachgebieten F im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		300		
2020	159	539	0,80	2,70
2021	380	902	1,90	4,52
2022	670	692	3,36	3,47
2023	1.203	751	6,02	3,76
2030	5.000		25,05*	

\* 25,05 Soll-Personal in AK entsprechen 0,72 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Von dem gesamten Personalmehrbedarf i. H. v. 3.489,18 AK entfallen hier mit 62,64 AK 1,8 % auf den Bereich der Durchführung von Ermittlungsverfahren im Sachgebiet E im Zusammenhang mit unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung, wodurch Kosten i. H. v. 4.229.400 Euro entstehen. Auf Grundlage dieses Personalbedarfsschlüssels lassen sich auch hier Soll-Fallzahlen schätzen. Im Bereich der Ermittlungsverfahren des AÜG im Zusammenhang mit unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung ist ebenfalls eine deutlich ansteigende

Anzahl der geführten Verfahren festzustellen (Ist-Fallzahl), die im Evaluationszeitraum in Summe auch deutlich über dem prognostizierten Soll-Fahlzahlen liegen.

**Tabelle 4 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung Ermittlungsverfahren in den Sachgebieten E im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		249		
2020	159	882	0,00	11,05
2021	380	727	0,00	9,11
2022	670	976	0,00	12,23
2023	1.203	1.681	0,00	21,06
2030	5.000		62,64*	

\* 62,24 Soll-Personal in AK entsprechen 1,8 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Der Prüf- und Verfolgungsauftrag im Zusammenhang mit der illegalen bzw. unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung entfaltet lediglich eine niedrige „Planungs-Bedeutung“, da hierfür lediglich ein geringer Personal- und Sachaufwand angesetzt wurde. Insbesondere die steigenden Zahlen im ordnungswidrigkeiten- und strafrechtlichen Ermittlungsbereich sprechen dafür, dass der angesetzte Personalaufwand verhältnismäßig ist und das angesetzte Personal entsprechend seiner Zuführung benötigt wird bzw. sogar etwaige Mehrbedarfe aus den höheren Ist-Fallzahlen mit dem gesamten Personalbestand kompensiert werden.

#### **c. Akzeptanz und Praktikabilität**

Da es sich bei § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG um eine folgerichtige Ergänzung der Prüfkompetenz handelt, die inzident bereits durch den Prüfauftrag der Lohnuntergrenze bestand, und der FKS bereits die Ermittlungskompetenz im Bereich der illegalen bzw. unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung oblag, wurde der Prüfauftrag durch die FKS reibungslos umgesetzt.

Dies zeigt sich auch durch die im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes durchgeführten Befragung der Hauptzollämter. So gaben über 80 % der Hauptzollämter im Rahmen der Evaluierung an, dass die Konkretisierung des gesetzlichen Auftrags im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung durch § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG zu einer Verbesserung der Bekämpfung von unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung geführt hat.

#### **d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der neue Prüfauftrag nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 SchwarzArbG wird aufgrund der bereits vor der Gesetzesänderung bestehenden Ermittlungszuständigkeit im Bereich der illegalen bzw. unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung und der Prüfkompetenz hinsichtlich der Lohnuntergrenze durch die FKS-Beschäftigten vollumfänglich umgesetzt. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anpassungs- und / oder Ergänzungsbedarf dieser Regelung.

### III. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen/Opferschutz

#### 1. Inhalt der Regelung

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurden die Befugnisse der FKS um Prüfungs- und Ermittlungskompetenzen im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen erweitert, um insbesondere den damit im Zusammenhang stehenden Menschenhandel zu bekämpfen. Als Annexaufgabe fällt auch der Schutz der möglichen Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen in den Zuständigkeitsbereich der FKS, die sich aus der staatlichen Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit der Prüfaufgabe der FKS nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 SchwarzArbG ergibt.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

#### § 2

#### **Prüfungsaufgaben**

(1) *Die Behörden der Zollverwaltung prüfen, ob*

[...]

7. *Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden oder wurden, [...]*

#### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Zur Umsetzung des neuen Prüfauftrags wurde zunächst ein Konzeptpapier für den Opferschutz entwickelt. Darin wurde festgelegt, dass pro Hauptzollamt zwei Opferschutzkoordinatorinnen bzw. -koordinatoren benannt werden, die Netzwerke mit regionalen arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen aufbauen und so Strukturen für den Schutz der Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen etablieren sollen. Den Beschäftigten der FKS wurden mit dem Konzeptpapier die ersten Leitlinien zur Tätigkeit im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen bereitgestellt.

Im Folgenden wurden Schulungen für die benannten Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren der Hauptzollämter sowie zu einem späteren Zeitpunkt auch für weitere Beschäftigte der FKS angeboten.

Die ersten, gemeinsam mit der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel durchgeführten Online-Schulungen der Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren erfolgten im Mai 2021. Erstmals konnte derselbe Personenkreis im Jahr 2022 in Präsenz in Form von zweitägigen Veranstaltungen geschult werden. Inhalte der Schulung waren vorrangig die Indikatoren zur Erkennung von potentiellen Opfern von in Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen stehendem Menschenhandel, Betroffenenrechte sowie die praktische Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Fachberatungsstellen.

Im Jahr 2023 fanden vier eintägige Online-Schulungen für weitere Beschäftigte der Sachgebiete E statt, die nicht mit der Aufgabe der Opferschutzkoordinatorin oder des -koordinators betraut sind und die in ihrer täglichen Prüf- und Ermittlungstätigkeit mit dem Deliktsbereich von im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen stehenden Menschenhandel in Berührung kommen. Inhalte der Schulung waren daher die strafrechtliche Ausgestaltung der einschlägigen Straftatbestände des StGB, Betroffenenrechte sowie die praktische Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen auf der Ortsebene. Pro Hauptzollamt konnten bis zu drei bzw. fünf Beschäftigte an den Schulungen teilnehmen.

Insgesamt wurden inzwischen ca. 500 Beschäftigte der FKS geschult.

Derzeit wird durch die Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel in Zusammenarbeit mit der Generalzolldirektion ergänzend an der Entwicklung eines e-Learning-Moduls gearbeitet; mit dem Rollout wird in der zweiten Jahreshälfte 2024 gerechnet. Mit dem e-Learning-Modul wird es möglich sein, alle Beschäftigten der FKS, die im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Opfern ausbeuterischer Arbeitsbedingungen und Menschenhandel in Berührung kommen können, adäquat und in einem angemessenen Zeitansatz zu schulen. Die Wissensvermittlung über das e-Learning-Modul soll zukünftig verpflichtender Baustein im Fortbildungskonzept für die FKS sein.

Um eine regelmäßige und bundesweit einheitliche Zusammenarbeit zwischen der FKS und den am gegenständlichen Prüfauftrag beteiligten Akteuren zu gewährleisten, wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zur Zusammenarbeit zwischen der FKS und den Beratungsstellen für ausländische Beschäftigte von

„Faire Mobilität“ und „Faire Integration“ sowie der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (mit Wirkung vom 1. Juli 2021) abgeschlossen. Diese sieht unter anderem bundesweite Austauschtreffen zwischen der Generalzolldirektion und den Beratungsstellen sowie der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel zur Stärkung der Zusammenarbeit vor.

Aufgrund dessen fand am 21. Juni 2022 auf Einladung der Generalzolldirektion das erste bundesweite Austauschtreffen mit 133 Teilnehmenden in Köln statt. Anwesend waren neben Vertreterinnen und Vertretern der Generalzolldirektion, Direktion VII und den Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren der Hauptzollämter Vertreterinnen und Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des DGB, der regional zuständigen Fachberatungsstellen und der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Ziel der Veranstaltung waren sowohl die Sensibilisierung für die Themen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel als auch die Vorstellung der beteiligten Partner und das Vorantreiben der regionalen Vernetzung.

Darüber hinaus wurde eine Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen der FKS und den arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen für ausländische Beschäftigte (mit Wirkung vom 1. Februar 2022) abgeschlossen.

### **3. Evaluierung**

#### **a. Zielerreichung**

Ziel der Erweiterung der Prüf- und Ermittlungskompetenz der FKS auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen ist insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und der damit verbundene Opferschutz.

Dadurch wird nunmehr eine Prüfung sämtlicher Arbeitsbedingungen im Hinblick darauf ermöglicht, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, welche der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung nachgehen.

Im Rahmen ihrer Prüfungen erhält die FKS die Möglichkeit, Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen zu identifizieren und dadurch andere Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungen in diesem Deliktsfeld zu unterstützen oder entsprechende Ermittlungen von Taten gemäß §§ 232 ff. StGB im Zusammenhang mit einer Beschäftigung selbst zu führen.

Als Annexaufgabe zu dieser neuen Prüfaufgabe fällt auch der Schutz der möglichen Opfer von Arbeitsausbeutung und damit im Zusammenhang stehenden Menschenhandel in den Zuständigkeitsbereich der FKS aufgrund der oben genannten staatlichen Schutzverpflichtung. Zu diesem Zwecke sollen die Beschäftigten geschult und sensibilisiert werden. Zudem sollen Strukturen aufgebaut werden, die es den FKS-Beschäftigten ermöglichen, im Umgang mit möglichen Opfern der in Rede stehenden Delikte handlungsfähig zu sein und die notwendigen Hilfsangebote vermitteln zu können. Dadurch soll auch die Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen für die Opfer von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel verbessert werden.

Die FKS hat sich durch die bereits dargestellten Maßnahmen auf die mit der Regelung verbundenen neuen Aufgaben eingestellt. Anfängliche Startschwierigkeiten bei der Durchführung der Schulungen und dem Aufbau von Netzwerken, die auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sind, wurden beseitigt. Die von den Hauptzollämtern benannten Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren wurden hinsichtlich der Identifizierung möglicher Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen sowie der Anwendung der Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB geschult und sensibilisiert. Durch die Durchführung von Erfahrungsaustauschen wurde die Kommunikation mit externen Stellen gestärkt und Netzwerke aufgebaut. Das Thema Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ist in der alltäglichen Arbeit der FKS deutlich präsent geworden.

Mithin wird gemäß des ganzheitlichen Prüfansatzes der FKS im Rahmen der Durchführung von Prüfungen verstärkt ein Fokus auf die Identifizierung möglicher Opfer der in Rede stehenden Deliktsfelder gelegt.

Es werden vermehrt Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen geführt. Bereits im Jahr 2020 wurden 30 Ermittlungsverfahren eingeleitet. Nachdem die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren in den Folgejahren etwa konstant hoch geblieben ist, wurden im Jahr 2023 bereits 88 Ermittlungsverfahren eingeleitet. Die Zahl ist dabei deutlich höher als ursprünglich prognostiziert.

Aufgrund der Komplexität der Straftatbestände der §§ 232 ff. StGB ist die Anzahl der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren in diesen Deliktsfeldern zum Zeitpunkt der Evaluierung vergleichsweise gering. Dennoch ist auch hier ein deutlicher Anstieg zu beobachten.

Im Rahmen der Informationsgewinnung für das Bundeslagebild des BKA werden jährlich die Verfahren ausgewertet, die der Strafverfolgungsbehörde bekannt geworden und von ihr abschließend bearbeitet worden sind. Im Jahr 2020 wurde insgesamt ein Verfahren, im Jahr 2021 wurden bereits acht Verfahren und im Jahr 2022 insgesamt neun Verfahren unter dieser Voraussetzung abgeschlossen.

Durch die Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren der Hauptzollämter wurden bereits umfangreiche regionale Netzwerke im Bereich des Opferschutzes aufgebaut. Die Beschäftigten nehmen an regionalen runden Tischen und Netzwerktreffen teil, schließen Zusammenarbeitsvereinbarungen mit verschiedenen staatlichen und außerstaatlichen Stellen und pflegen teils enge Kontakte zu den Beraterinnen und Beratern in ihrer Region. Auf diesem Wege können die möglichen Opfer von im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen stehenden Menschenhandel durch die FKS an die zuständigen Stellen verwiesen werden und ihnen sofortige und professionelle Hilfe angeboten werden.

75 % der befragten Hauptzollämter gaben an, dass sie bereits im Rahmen eines Verfahrens mit einer Beratungsstelle, einer Fachberatungsstelle oder einer sonstigen Stelle in Bezug auf Opferschutz zusammengearbeitet haben.

Insgesamt wird das Ziel des neu geschaffenen § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 SchwarzArbG durch die FKS fokussiert verfolgt. Durch die FKS wird somit ein erheblicher Beitrag zur Bekämpfung von Menschenhandel in Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen sowie zum Opferschutz geleistet.

## **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt – bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 – ein Personalbedarf von insgesamt etwa 3,15 % (110,08 AK mit Personalkosten i. H. v. 7.433.100 Euro) auf den mit dieser Regelung verbundenen Mehraufwand. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Für die Wahrnehmung der Prüfaufgabe in Bezug auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen wurden 108,20 AK eingeplant.
- Für die Ermittlungskompetenz wurden 1,88 AK eingeplant.

Im Bereich Prüfungen ist die Bewertung des Erfüllungsaufwands differenziert im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen aufgrund des ganzheitlichen Prüfauftrages nicht möglich. Die Beschäftigten sind dazu angehalten, im Rahmen jeder durchgeführten Prüfung auch Augenmerk auf die Möglichkeit des Vorliegens ausbeuterischer Arbeitsbedingungen zu legen und so ggf. Opfer von Menschenhandel zu identifizieren. Die Hauptzollämter machen von der neuen Prüfbefugnis rege Gebrauch, was sich auch in der Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren widerspiegelt.

Wie bereits dargestellt, sind im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen von Beginn an deutlich mehr Ermittlungsverfahren eingeleitet worden, als ursprünglich prognostiziert wurde. Zudem ist pro Jahr ein erheblicher Anstieg der insgesamt eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren zu verzeichnen.

Der nachfolgenden Tabelle können die in den vergangenen Jahren insgesamt eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach § 232 StGB, § 232 b Abs. 1 Nr. 1 StGB und § 233 Abs. 1 Nr. 1 StGB entnommen werden:

**Tabelle 5 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Ermittlungskompetenz im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		10		
2020	0	30	0,06	4,70
2021	1	13	0,14	2,04
2022	2	29	0,25	4,54
2023	3	88	0,45	13,78
2030	12		1,88*	

\* 1,88 Soll-Personal in AK entsprechen 0,05 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Für die Bewältigung dieser Aufgabe wurde im Evaluierungszeitraum daher mehr Personal eingesetzt, als für die Aufgabe theoretisch zur Verfügung stand. Um dieser bedeutenden Aufgabe gerecht zu werden, musste Personal aus anderen Bereichen – zulasten der Aufgabenwahrnehmung im Übrigen – herangezogen werden.

Für den Bereich des Opferschutzes wurde für die FKS kein Erfüllungsaufwand geltend gemacht. Zur Vermeidung von Doppelstrukturen wurde festgelegt, dass die Aufgabe Opferschutz vollständig auf den Zollfahndungsdienst übertragen wird und diesem dafür insgesamt 10 AK (davon 5 AK für den Opferschutz) zur Verfügung gestellt werden.

Eine Differenzierung zwischen operativem Opferschutz (gemäß der Richtlinie „Operativer Opferschutz“ des AK II „Innere Sicherheit“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder), der in den Zuständigkeitsbereich des ZKA fällt, und Opferschutz für die Opfer von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel (gemäß der EU-Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer), der in der Zuständigkeit der FKS liegt, wurde hier nicht vorgenommen.

In den vergangenen Jahren hat sich jedoch immer deutlicher gezeigt, dass bei der FKS ein erheblicher Mehraufwand für die Aufgabe des Opferschutzes besteht. Jedes Hauptzollamt stellt zwei Beschäftigte zur Ausübung des Amtes der Opferschutzkoordinatorin bzw. des Opferschutzkoordinators im Nebenamt ab. Diese Beschäftigten nehmen regelmäßig an Schulungen, Netzwerktreffen, Erfahrungsaustauschen usw. teil und unterstützen ihre Kolleginnen und Kollegen bei der Durchführung von Prüfungen und Ermittlungsverfahren im Bereich der Arbeitsausbeutung und des im Zusammenhang stehenden Menschenhandels. Zudem geben sie ihr im Rahmen der Schulungen und Workshops erlerntes Wissen an die Kolleginnen und Kollegen an ihrer Dienststelle weiter.

Auch die Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen im Rahmen des Opferschutzes für die Opfer von im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen stehenden Menschenhandel ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Es ist damit zu rechnen, dass aufgrund der inzwischen hergestellten und dauerhaft gepflegten Kontakte und des geknüpften Netzwerks zukünftig ein weiterer Anstieg zu verzeichnen sein wird.

Die nachfolgende Tabelle bildet die Anzahl der gegenseitig übermittelten Hinweise zwischen der FKS und den Fachberatungsstellen ab:

	Q 4/2019	2020	2021	2022	2023
Ist-Fallzahlen	13	15	37	49	52

Die Aufgabe der Opferschutzkoordinatorin oder des -koordinators erfordert einen erheblichen zeitlichen Aufwand. Es sollte daher geprüft werden, ob die Tätigkeit perspektivisch von einer Person im Hauptamt durchgeführt wird. Eine zweite Person könnte die Tätigkeit weiterhin im Nebenamt unterstützen.

Ebenso fällt bei der Generalzolldirektion, Direktion VII ein erheblicher Arbeitsaufwand aufgrund der neuen Aufgabe an. Neben der Erstellung von Grundsatzverfügungen, der Ansprechpartnerfunktion in diesem Fachbereich, der Koordinierung von Austauschtreffen und der Teilnahme an verschiedenen Netzwerken auf Ebene des Bundes



mit Fachberatungsstellen für den Opferschutz und die Durchsetzung fairer Arbeitsbedingungen (z. B. KOK, Servicestelle Menschenhandel, Faire Mobilität etc.) ist auch die Unterstützung und Schulung der Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren sowie die Rechts- und Fachaufsicht in diesem Bereich Bestandteil der täglichen Arbeit bei der Direktion VII, die derzeit durch 3 AK betreut wird.

Im Ergebnis wurde für die Wahrnehmung der Ermittlungskompetenz im Evaluierungszeitraum mehr Personal benötigt, als ursprünglich prognostiziert. Dies gilt umso mehr für den Bereich des Opferschutzes, für den im Gesetzgebungsverfahren im Bereich der FKS kein Erfüllungsaufwand angesetzt wurde, der jedoch Personalressourcen bindet.

### **c. Akzeptanz und Praktikabilität**

Bei § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 SchwarzArbG handelt es sich um einen Prüfauftrag, der durch die Beschäftigten der FKS umgesetzt wird und bei diesen auf große Akzeptanz stößt.

Die Identifizierung möglicher Opfer von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen gestaltet sich jedoch teilweise schwierig. Auch der Abschluss von Ermittlungsverfahren nach §§ 232 ff. StGB ist aufgrund der Komplexität der Straftatbestände noch auf einem zahlenmäßig niedrigen Niveau.

Problematisch ist insbesondere der Nachweis der in den §§ 232 ff. StGB vorausgesetzten Schwächesituation der betroffenen Personen. Die in Rede stehenden Vorschriften bauen auf die Ausnutzung einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder Hilflosigkeit der betroffenen Person auf. Oftmals sehen sich die betroffenen Personen und potentiellen Opfer von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen jedoch selbst nicht als Opfer oder sind aus Angst vor Abschiebung, Verlust der Arbeitsstelle oder Repressalien durch den Arbeitgeber nicht bereit, eine umfangreiche Aussage zu tätigen, so dass das Tatbestandsmerkmal der Zwangslage nicht nachweisbar ist. Dieses Merkmal kann bei der Verfolgung nur außer Acht gelassen werden, wenn die betroffene Person unter 21 Jahre alt ist.

Mit Blick auf den schwer zu führenden Nachweis schätzen auch 12 % der befragten Hauptzollämter den neuen Prüfauftrag als nicht zielführend ein.

Die schwere Nachweisbarkeit der Straftatbestände, der unbestimmte Rechtsbegriff der „Zwangslage“ und die hohen Ansprüche an die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen, die bereits bei der Einleitung entsprechender Verfahren relevant sind, stellen auch die Staatsanwaltschaften vor große Herausforderungen. Etwa 66 % der Hauptzollämter gaben im Rahmen der Evaluierung an, dass aus ihrer Sicht bei den Staatsanwaltschaften nur eine geringe Bereitschaft bestehe, die entsprechenden Ermittlungsverfahren zur Anklage zu bringen. Um eine Anwendung der schwer nachweisbaren Straftatbestände zu vermeiden, aber dennoch eine Verurteilung herbeizuführen, würden die Staatsanwaltschaften in vielen Fällen auf leichter nachweisbare Ausweichtatbestände zurückgreifen.

Dennoch wird die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften in diesem Zusammenhang durch die Hauptzollämter insgesamt überwiegend als sehr gut oder gut eingestuft (73 %).

Neben der fehlenden Einsicht über ihre eigene Position als Opfer von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel fehlt es darüber hinaus oft an der Mitwirkung der Betroffenen, da diese in vielen Fällen kein Vertrauen in die Behörden haben und nicht bereit sind, die notwendigen umfangreichen Zeugenaussagen zu tätigen.

Hier kann und soll die gleichzeitig bestehende Aufgabe des Opferschutzes helfen, Vertrauen zu schaffen.

Die FKS-Bediensteten befinden sich bei ihrer Aufgabenwahrnehmung in dem Spannungsfeld, einerseits begangene Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten festzustellen und ggf. zu sanktionieren und auf der anderen Seite potentiellen Opfern von Menschenhandel Hilfsangebote zukommen zu lassen und eine Zeugenaussage von ihnen aufnehmen.

Im Rahmen der Befragung erklärten auch zwei Kooperationsbehörden, dass die Doppelrolle der FKS in der Praxis zu Schwierigkeiten führe. Insbesondere wird als problematisch eingestuft, dass die FKS-Bediensteten aus Sicht dieser beiden Behörden vornehmlich ein Augenmerk auf die Verstöße der illegal Beschäftigten legten. So würden (potentiell) Betroffene von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel im Rahmen von Kontrollen nicht als solche identifiziert, sondern lediglich als Beschuldigte wahrgenommen und behandelt. Über entsprechende Hilfsangebote würden die betroffenen Personen mithin nicht informiert, sondern vielmehr für begangene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sanktioniert.

Für eine umfangreiche und vor Gericht haltbare Zeugenaussage durch ein potentielles Opfer von Delikten nach §§ 232 ff. StGB ist das Vertrauensverhältnis zwischen FKS-Bedienstetem und potentiellm Opfer oftmals ein Schlüsselfaktor. Das Hinzuziehen einer Fachberatungsstelle kann in einigen Fällen hilfreich sein. Es besteht jedoch sowohl nach Einschätzung der FKS-Beschäftigten als auch der beteiligten Fachberatungsstellen die Gefahr, dass die potentiellen Opfer nicht unterscheiden können, welche Person welcher Institution angehört und so auch für den Opferschutz nicht empfänglich sind.

Teil des Opferschutzes und auch der Vertrauensbildung ist es, die potentiellen Opfer über rechtliche Perspektiven aufzuklären, die sich insbesondere dann eröffnen, wenn auch dank ihrer Hilfe der Nachweis eines Falles von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel gelingen kann.

So müssen den betroffenen Personen ihre Rechte erläutert werden. Einige Kooperationspartner gaben im Rahmen der Evaluierung ausdrücklich an, dass sie es für wünschenswert hielten, wenn die FKS Betroffene über die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung über die „non-punishment-clause“ konsequenter informiere. Aufgrund der Sprachbarriere ist dies oftmals erst nach Hinzuziehung von Dolmetschern umzusetzen. Informationsmaterialien – wie Flyer von Fachberatungsstellen – stehen zwar in vielen Sprachen zur Verfügung, sind aber nicht jederzeit und immer in der passenden Sprache zur Hand.

Zusätzlich ist Opfern von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG einzuräumen. Diese Frist dient dazu, den betroffenen Personen Zeit und Ruhe zu geben, um ohne Druck entscheiden zu können, ob sie mit den Behörden im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens zusammenarbeiten wollen. Die Bescheinigung über die Erteilung dieser Frist kann jedoch nicht eigenständig durch die FKS-Beschäftigten ausgestellt werden, sondern bedarf (im Ermittlungsverfahren) immer der Absprache mit der Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens oder muss direkt (ebenso wie der kurzfristige Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG) über die Ausländerbehörde erteilt werden. So können auch hier (durch personelle Engpässe oder fehlende Erreichbarkeiten) Verzögerungen entstehen. Letztlich können die FKS-Beschäftigten den potentiellen Opfern nicht zusichern, dass ihnen diese Frist gewährt wird. Stattdessen können die Beschäftigten der FKS nur auf die Verpflichtung hinweisen, bei Vorliegen der in § 59 Abs. 7 AufenthG genannten Voraussetzungen eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist festzusetzen.

Im Rahmen der Befragung gaben 17 % der Hauptzollämter an, bereits eine entsprechende Bescheinigung ausgestellt zu haben. Die Hauptzollämter, die noch keine Bescheinigung über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist ausgestellt haben, nannten als Grund hierfür insbesondere das Nichtvorliegen entsprechender Fälle. Darüber hinaus wurden u. a. personelle Engpässe bei der Staatsanwaltschaft, mangelnde Erreichbarkeit der entsprechenden Stellen und das unklare Lagebild vor Ort aufgeführt.

Die Ausstellung der Bescheinigungen erfolgte entweder nach Absprache mit der zuständigen Staatsanwaltschaft unter Verwendung der zur Verfügung gestellten Musterbescheinigung durch die FKS selbst oder direkt durch die Staatsanwaltschaft. Die ausgefüllte Bescheinigung wurde an die zuständige Ausländerbehörde übermittelt. Probleme sind hierbei in den meisten Fällen nicht aufgetreten, lediglich in einem Fall lag eine abweichende Rechtsauffassung bei der Ausländerbehörde hinsichtlich der Frist vor.

Die Hauptzollämter merkten zudem im Zuge der durchgeführten Befragungen mehrfach an, dass es wünschenswert sei, dass die Bescheinigung über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist ohne vorherige Absprache mit der Staatsanwaltschaft direkt durch die FKS ausgestellt werden könne, um zeitliche Verzögerungen zu verhindern. Dieser Anpassungsbedarf wurde auch von den im Rahmen der Evaluierung befragten Kooperationspartnern mehrfach geäußert. Aus Sicht der Generalzolldirektion sollte jedoch weiterhin, wie oben beschrieben, die Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens über die Ausstellung einer solchen Bescheinigung im Ermittlungsverfahren die Entscheidungskraft haben. In der Praxis gibt es nur wenige mögliche Konstellationen, in denen die FKS Erkenntnisse erlangt, die zu der Annahme führen könnten, dass es sich bei Betroffenen um Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen handeln könnte, ohne dass ein Anfangsverdacht einer entsprechenden Straftat vorläge. Da im Ermittlungsverfahren die FKS-Bediensteten Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind, erscheint die Absprache mit der zuständigen Staatsanwaltschaft weiterhin unabdingbar. Sollten sich ausnahmsweise konkrete Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine angetroffene Person Opfer von Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ist, ohne dass die Voraussetzungen zur Einleitung eines entsprechenden Ermittlungsverfahrens bestehen, können die Voraussetzungen für die Ausstellung einer Bescheinigung über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist oder die potentielle Opfereigenschaft vorliegen. In diesen Fällen ist Kontakt zu einer regionalen Fachberatungsstelle aufzunehmen und die Träger ggf. auf die Ausstellung der Dokumente für die Leistungs- und die Ausländerbehörde hinzuweisen.

Darüber hinaus weisen einige Hauptzollämter auf Probleme bei der Erstversorgung von potentiellen Opfern von im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen stehenden Menschenhandel hin. Folgende Beispiele dienen der Veranschaulichung:

Insbesondere im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen haben die Beschäftigten der Sachgebiete E vorrangig mit potentiell Betroffenen zu tun, die sich in einer prekären Lebenslage befinden und aufgrund ihrer Lebensumstände unzureichend mit Lebensmitteln versorgt werden.

Darüber hinaus weist die FKS Betroffene im Bereich des Opferschutzes auf Beratungsangebote von Fachberatungsstellen hin. Betroffene möchten diese Angebote oftmals unmittelbar im Anschluss an eine Prüfmaßnahme oder an eine Zeugenvernehmung wahrnehmen. Da ein Transport von Dritten im Dienst-Kfz ausgeschlossen ist, sind Betroffene auf die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln oder Taxen angewiesen. Potentiell Betroffene verfügen aber in den meisten Fällen über keine oder unzureichend finanzielle Mittel.

Im Rahmen der Befragung gaben einige Hauptzollämter und Kooperationspartner an, dass die Zusammenarbeit zudem dadurch erschwert werde, dass die Beratungsstellen keine Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 SchwarzArbG sind und daher der Austausch notwendiger Daten und Erkenntnisse beidseitig nur eingeschränkt möglich sei. Dennoch gaben die befragten Kooperationspartner größtenteils an, mit dem Informationsaustausch zufrieden zu sein und Vorteile aus der Zusammenarbeit zu ziehen.

Insgesamt ergeben sich mithin bei der Umsetzung und praktischen Anwendung der gesetzlichen Regelungen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und des Opferschutzes zum Teil noch Herausforderungen, die Fallzahlen steigen aber kontinuierlich an. Hierdurch werden insbesondere auch die praktische Relevanz und Wichtigkeit dieses Bereiches deutlich.

#### **d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die neue Prüf- und Ermittlungskompetenz im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes der FKS ist insgesamt positiv zu bewerten, was sich auch in der Entwicklung der diesbezüglichen Arbeitsergebnisse zeigt. Anfängliche, auf die Corona-Pandemie zurückzuführende, Startschwierigkeiten sind inzwischen beseitigt. Die Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren wurden flächendeckend geschult, um der neuen Aufgabe gerecht zu werden. Kontakte wurden etabliert und Netzwerke aufgebaut, um den Menschenhandel im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen effektiv zu bekämpfen und potentielle Opfer zu schützen. Die Hauptzollämter haben im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung bereits vielfach mit einer Beratungsstelle, einer Fachberatungsstelle oder einer sonstigen Stelle in Bezug auf Opferschutz zusammengearbeitet.

In der Praxis gibt es jedoch aktuell immer wieder Schwierigkeiten, die die effektive Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und damit zusammenhängenden Menschenhandel durch die Zollverwaltung erschweren. Der Abschluss einer größeren Anzahl an Ermittlungsverfahren in diesen Deliktsfeldern, könnte ggf. durch die Initiierung einer Anpassung der entsprechenden Straftatbestände erreicht werden. Wie bereits dargestellt, ist insbesondere der Nachweis des Tatbestandsmerkmals der „Zwangslage“ und deren „Ausnutzung“ in vielen Fällen schwierig, da die FKS-Beschäftigten hierbei auf eine entsprechende Aussage und die Mitwirkung der potentiellen Opfer angewiesen sind.

Eine Verbesserung des Opferschutzes im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung im Sinne einer „ganzheitlichen Begleitung“ ließe sich durch mehr Personalstärke in diesem Feld realisieren. Opferschutzkoordinatorinnen und -koordinatoren könnten (u. a.) im Hauptamt tätig werden und so die Möglichkeit erhalten, mehr Zeit in den Aufbau von Netzwerken und die Unterstützung potentieller Opfer zu investieren.

#### IV. Tagelöhnerbörsen / Anbahnungsverhältnisse

##### 1. Inhalt der Regelung

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurde eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf das unzulässige Anbieten oder Nachfragen von Arbeitskraft im öffentlichen Raum geschaffen.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

##### § 2 **Prüfungsaufgaben**

(1) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung prüfen, ob [...]

8. die Arbeitskraft im öffentlichen Raum entgegen § 5a angeboten oder nachgefragt wird oder wurde [...]

##### § 5a **Unzulässiges Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft**

(1) <sup>1</sup>Es ist einer Person verboten, ihre Arbeitskraft als Tagelöhner im öffentlichen Raum aus einer Gruppe heraus in einer Weise anzubieten, die geeignet ist, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung zu ermöglichen. <sup>2</sup>Ebenso ist es einer Person verboten, ein unzulässiges Anbieten der Arbeitskraft dadurch nachzufragen, dass sie ein solches Angebot einholt oder annimmt.

(2) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung können eine Person, die gegen das Verbot des unzulässigen Anbietens und Nachfragens der Arbeitskraft verstößt, vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten.

##### § 8 **Bußgeldvorschriften**

[...]

(2) <sup>1</sup>Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

6. entgegen § 5a Absatz 1 Satz 1 seine Arbeitskraft anbietet oder

7. entgegen § 5a Absatz 1 Satz 2 eine Arbeitskraft nachfragt.

##### 2. Evaluierung

###### a. Zielerreichung

Mit der Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS für das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft im öffentlichen Raum soll dazu beigetragen werden, Tagelöhnerbörsen, die geeignet sind, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu ermöglichen, aufzulösen, um so die betroffenen Arbeitssuchenden in eine legale Beschäftigung zu bringen und damit die Sozialsysteme zu sichern. Das Ausbeutungsrisiko für Arbeitssuchende, insbesondere, wenn zugleich ein illegaler Aufenthalt vorliegt, soll reduziert werden. Durch gezielte Prüfungen können Erkenntnisse über den Personenkreis der Arbeitssuchenden, der Auftraggeber, über die Art und den Ort der Tätigkeiten und über gegebenenfalls vorhandene Strukturen im Hintergrund gewonnen und durch gezielte Präventions-, Prüfungs- und sich anschließende Ermittlungsmaßnahmen ein erhöhter Verfolgungsdruck aufgebaut werden. Die FKS ist ermächtigt, zur Durchsetzung des Verbotes, einen vorübergehenden Platzverweis auszusprechen (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 45 f.).

Eine Tagelöhnerbörse liegt regelmäßig vor, wenn Tagelöhner aus einer Gruppe heraus ihre Arbeitskraft anbieten bzw. diese Arbeitskraft nachgefragt wird.

Solche Tagelöhnerbörsen können grundsätzlich an jedem Ort stattfinden (öffentlicher Raum, nicht-öffentlicher oder auch virtueller Raum). Der Begriff Tagelöhnerbörse ist demnach begrifflich nicht mit dem Ort zu verwechseln, an dem das Anbieten und Nachfragen stattfindet.

Nach der Vorschrift des § 5a SchwarzArbG wird das unzulässige Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft im öffentlichen Raum untersagt. Öffentlicher Raum im Sinne der Vorschrift ist der öffentliche Straßen- und Verkehrsraum, d. h. öffentliche Straßen, Wege und Plätze sowie Verkehrsflächen (Parkplätze, Tankstellen, Bahnhöfe, usw.), die für ein unbestimmtes Publikum ohne weiteres zugänglich sind. Oftmals handelt es sich um bekannte Straßen oder Plätze in Ballungsräumen, auf denen Tagelöhner ihre Arbeitskraft für Schwarzarbeit und illegale Beschäftigungsverhältnisse anbieten bzw. diese Arbeitskraft nachgefragt wird.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurde anfänglich noch regelmäßig Arbeitskraft in unzulässiger Weise im Rahmen von Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum angeboten und nachgefragt.

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren wurde das Thema vermehrt öffentlich im politischen Rahmen diskutiert und in den Medien dazu berichtet. In diesem Zusammenhang fanden auch bereits Kontrollen durch Polizei- und Ordnungsbehörden, auch gemeinsam mit der FKS, statt. Dies führte zu einem abschreckenden Effekt bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes.

Spätestens aufgrund der im zweiten Halbjahr 2019 gestarteten Prüfungen durch die FKS und ihre Zusammenarbeitsbehörden haben sich die Tagelöhnerbörsen bis heute nahezu vollends aus dem öffentlichen Raum entfernt.

Allenfalls das Zusammentreffen der Beteiligten (Aufnahme der Tagelöhner) an den vorher im nicht-öffentlichen bzw. virtuellen Raum verabredeten Aufnahmeorten (Tankstellen, Parkplätzen etc.) findet noch im öffentlichen Raum statt.

Insoweit kann konstatiert werden, dass das (Teil-)Ziel der Eindämmung des unzulässigen Anbietens von Arbeitskraft im öffentlichen Raum erreicht wurde.

## b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt – bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 – ein Personalbedarf von insgesamt etwa 4,39 % (153,14 AK mit Personalkosten i. H. v. 9.925.300 Euro) auf den mit dieser Regelung verbundenen Mehraufwand. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Für die Wahrnehmung der Prüfaufgabe (§§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 8, 5a SchwarzArbG) wurden 118,94 AK eingeplant.
- Für die Ermittlungskompetenz (§§ 5a, 14 Abs. 1 SchwarzArbG) wurden 18,42 AK eingeplant.
- Für die Ahndung der Ordnungswidrigkeiten (§ 8 Abs. 2 Nr. 6 bzw. 7 SchwarzArbG) wurden lediglich 15,78 AK eingeplant.

Bei der Prognose des Erfüllungsaufwands wurde 2019 die Anzahl der vorhandenen Tagelöhnerbörsen geschätzt. So ging man bei der damaligen Berechnung von ca. 102 „Arbeiterstrichen“ aus, die unter Präventionsgesichtspunkten regelmäßig bestreift werden sollten. Dabei ist mit mehreren Personenbefragungen zu rechnen.

Prüfungen von Tagelöhnerbörsen:

**Tabelle 6 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Prüfungskompetenz im Hinblick auf das unzulässige Anbieten oder Nachfragen von Arbeitskraft im öffentlichen Raum**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q4/2019		18		
2020	1.018	28	3,78	0,10
2021	2.429	46	9,03	0,18
2022	4.288	15	15,94	0,06
2023	7.696	38	28,61	0,14
2030	32.000		118,94*	

\* 118,94 Soll-Personal in AK entsprechen 3,41 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach § 8 Abs. 2 Nr. 6 und 7 SchwarzArbG ist statistisch nicht zuverlässig auswertbar. Bei der Prognose des Erfüllungsaufwands wurde davon ausgegangen, dass im Jahr 2030 ca. 4.200 Ermittlungsverfahren eingeleitet werden; für deren Bearbeitung wurden bundesweit 18,42 AK veranschlagt.

Wie bereits dargestellt, haben sich die Tagelöhnerbörsen nahezu vollständig aus dem öffentlichen Raum zurückgezogen. Aus diesem Grund und aufgrund der besonderen Einschränkungen durch die Pandemielage wurden im Evaluierungszeitraum nur noch wenige Prüfungen im Bereich Tagelöhnerbörsen durchgeführt. Dementsprechend ist auch die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren sehr gering. Das für die Aufgabe eingeplante Personal wurde daher an anderer Stelle für die Bewältigung prioritärer Aufgaben eingesetzt.

### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Im Rahmen der Evaluierung gaben 49 % der Hauptzollämter an, dass die Kompetenzerweiterung der FKS nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 SchwarzArbG geeignet ist, Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum erfolgreich zu verhindern. 27 % der Hauptzollämter war eine Bewertung nicht möglich, da im Evaluierungszeitraum in ihrem Zuständigkeitsbereich keine Tagelöhnerbörsen existierten.

24 % der Hauptzollämter sind der Auffassung, dass die Kompetenzerweiterung nicht geeignet ist, Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum zu verhindern. Dafür gibt es aus Sicht der Hauptzollämter folgende Gründe:

Die „klassischen“ Tagelöhnerbörsen existieren überwiegend nicht mehr. Es erfolgte eine Verlagerung aus dem öffentlichen Raum z. B. in einschlägig bekannte Gaststätten, Cafés oder andere (private) Räumlichkeiten (z. B. Moscheen, Tankstellen, Spielotheken). Zudem wird eine Abwicklung der Tagelöhnerbörsen immer mehr auf dem virtuellen Sektor vollzogen: Arbeitskraft wird immer mehr auf Internetplattformen wie MyHammer, sozialen Medien, über gebräuchliche Messenger-Dienste wie WhatsApp oder auch im Darknet angeboten bzw. nachgefragt. Sofern das „Angebot“ tatsächlich im öffentlichen Raum stattfindet, sind max. zwei Personen im räumlichen Zusammenhang zu beobachten.

Durch die Verdrängung aus dem öffentlichen Raum, kam es lediglich zu einer Verschiebung der Problematik Tagelöhnerbörsen, wodurch die Kompetenzerweiterung nunmehr keine Anwendung finden kann, da sie den „neuen Raum“ nicht erfasst und so eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz nicht gegeben ist.

Im Evaluierungszeitraum wurden daher nur wenige Prüfungen im Bereich Tagelöhnerbörsen durchgeführt. Neben den bereits aufgeführten Gründen wurde von den Hauptzollämtern vereinzelt angemerkt, dass es eines unverhältnismäßig hohen Ressourcenaufwandes (Personal- und Verfolgungseinsatz, Ausbildung) bedarf, um die Sachverhalte letztlich auch beweisesichert festzustellen, weshalb eine Konzentration auf andere Begehungsweisen erfolgte.

Dies spiegelt sich auch in der Ahndung wider. Die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren ist sehr gering. In den Jahren 2020 bis 2023 wurden lediglich 13 Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 8 Abs. 2 Nr. 6 SchwarzArbG und 7 Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 8 Abs. 2 Nr. 7 SchwarzArbG erledigt.

Zudem wurde angemerkt, dass die Möglichkeit der Umsetzung nur zu einem kurzfristigen Erfolg bzw. einer kurzfristigen Abschreckung führt. Die rechtlichen Möglichkeiten (z. B. Platzverweis) werden als eher gering eingeschätzt. In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls angeführt, dass die Befugnisse zum Nachfahren zu Baustellen im Prüfverfahren fehlen; Observationen sind nur im Ermittlungsverfahren zulässig.

Im Rahmen der Befragung gaben 63 % der Hauptzollämter an, dass es aus ihrer Sicht keine vergleichbaren Konstellationen, die von der Regelung nicht eingeschlossen sind, gäbe. Etwa ein Drittel der Hauptzollämter gaben in diesem Zusammenhang an, dass eine Erweiterung der Kompetenz auf den nicht-öffentlichen, privaten bzw. virtuellen Bereich notwendig sei. Ein Hauptzollamt wies darauf hin, dass die „Gruppe“ nunmehr ab zwei Personen definiert werden müsste.

Ein Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf der Regelung wird mehrheitlich verneint. Vereinzelt weisen die Hauptzollämter auf die bereits vorgenannte Erweiterung auf den nicht-öffentlichen, privaten bzw. virtuellen Sektor hin.

Aufgrund der dargestellten Verlagerung der Tagelöhnerbörsen in den virtuellen Raum entspricht die derzeit geltende Regelung nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen. Die FKS besitzt bis dato lediglich eingeschränkte Möglichkeiten und Befugnisse im Einzelfall im Internet öffentlich zugängliche Informationen (wie Firmeninternetseiten, öffentliche Facebook-Profile) zu gewinnen und zu verwerten.

**d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Die Schaffung der Prüf- und Ermittlungskompetenz im Hinblick auf Tagelöhnerbörsen/Anbahnungsverhältnisse kann größtenteils als positiv betrachtet werden. Die vorstehenden Feststellungen zeigen, dass eine Beseitigung der Tagelöhnerbörsen aus dem öffentlichen Raum nahezu erreicht wurde. Gleichwohl besteht das Phänomen Tagelöhnerbörsen, und damit die Gefahr der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung Vorschub zu leisten, durch die Verlagerung in den nicht-öffentlichen, privaten oder virtuellen Raum weiter fort.

Zur effektiven Bekämpfung des Phänomens der Tagelöhnerbörsen ist das Erfordernis einer Anpassung des SchwarzArbG auf die aktuelle Bedürfnislage zu prüfen.

## V. Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit

### 1. Inhalt der Regelung

Mit den Regelungen des § 3 Abs. 3, § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SchwarzArbG wurden die Duldungs- und Mitwirkungspflichten hinsichtlich der Prüfung nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG angepasst. Zudem regeln die §§ 3 Abs. 3, 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 SchwarzArbG die Prüfungskompetenz der FKS dergestalt, dass eine Prüfung auch an der gemeldeten Betriebsstätte bzw. erforderlichenfalls an Amtsstelle durchgeführt werden kann.

Mit § 8 Abs. 2 Nr. 3a SchwarzArbG wurde ergänzend eine Ahndungsmöglichkeit bei unterlassener Mitwirkung (gem. § 5 Abs. 1, 2 SchwarzArbG) geschaffen:

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert (Ergänzungen unterstrichen):

#### § 3

#### **Befugnisse bei der Prüfung von Personen**

[...]

(3) <sup>1</sup>Zur Durchführung der Prüfungen nach § 2 Absatz 1 sind die Behörden der Zollverwaltung und die sie gemäß § 2 Absatz 4 unterstützenden Stellen befugt, die Personalien zu überprüfen

1. der Personen, die in den Geschäftsräumen oder auf dem Grundstück des Arbeitgebers, des Auftraggebers von Dienst- oder Werkleistungen und des Entleihers tätig sind, und
2. des Selbstständigen.

<sup>2</sup>Sie können zu diesem Zweck die in Satz 1 genannten Personen anhalten, sie nach ihren Personalien (Vor-, Familien- und Geburtsnamen, Ort und Tag der Geburt, Beruf, Wohnort, Wohnung und Staatsangehörigkeit) befragen und verlangen, dass sie mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigen.

#### § 4

#### **Befugnisse bei der Prüfung von Geschäftsunterlagen**

(1) <sup>1</sup>Zur Durchführung der Prüfungen nach § 2 Absatz 1 sind die Behörden der Zollverwaltung und die sie gemäß § 2 Absatz 4 unterstützenden Stellen befugt, Geschäftsräume, mit Ausnahme von Wohnungen, und Grundstücke des Arbeitgebers, des Auftraggebers von Dienst- oder Werkleistungen, des Entleihers sowie des Selbstständigen während der Geschäftszeiten zu betreten und dort Einsicht in die Lohn- und Meldeunterlagen, Bücher und andere Geschäftsunterlagen zu nehmen, aus denen Umfang, Art oder Dauer von tatsächlich bestehenden oder vorgespiegelten Beschäftigungsverhältnissen oder Tätigkeiten hervorgehen oder abgeleitet werden können.

#### § 5

#### **Duldungs- und Mitwirkungspflichten**

(1) <sup>1</sup>Arbeitgeber, tatsächlich oder scheinbar beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Auftraggeber von Dienst- oder Werkleistungen, tatsächlich oder scheinbar selbstständig tätige Personen und Dritte, die bei einer Prüfung nach § 2 Absatz 1 und 3 angetroffen werden, sowie Entleiher, die bei einer Prüfung nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 und 6 angetroffen werden, haben

1. die Prüfung zu dulden und dabei mitzuwirken, insbesondere für die Prüfung erhebliche Auskünfte zu erteilen und die in den §§ 3 und 4 genannten Unterlagen vorzulegen,
2. in den Fällen des § 3 Absatz 1, 2 und 6 sowie des § 4 Absatz 1, 2 und 3 auch das Betreten der Grundstücke und der Geschäftsräume zu dulden und
3. in den Fällen des § 2 Absatz 1 auf Verlangen der Behörden der Zollverwaltung schriftlich oder an Amtsstelle mündlich Auskünfte zu erteilen oder die in den §§ 3 und 4 genannten Unterlagen vorzulegen.

<sup>2</sup>Auskünfte, die die verpflichtete Person oder einen ihrer in § 15 der Abgabenordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr aussetzen würden, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden, können verweigert werden.



(2) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung sind insbesondere dann befugt, eine mündliche Auskunft an Amtsstelle zu verlangen, wenn trotz Aufforderung keine schriftliche Auskunft erteilt worden ist oder wenn eine schriftliche Auskunft nicht zu einer Klärung des Sachverhalts geführt hat. <sup>2</sup>Über die mündliche Auskunft an Amtsstelle ist auf Antrag des Auskunftspflichtigen eine Niederschrift aufzunehmen. <sup>3</sup>Die Niederschrift soll den Namen der anwesenden Personen, den Ort, den Tag und den wesentlichen Inhalt der Auskunft enthalten. Sie soll von dem Amtsträger, dem die mündliche Auskunft erteilt wird, und dem Auskunftspflichtigen unterschrieben werden. <sup>4</sup>Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift zu überlassen [...]

## § 8 Bußgeldvorschriften

(2) <sup>1</sup>Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig  
[...]

3. entgegen

a) § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 oder 3 oder

b) § 5 Absatz 4 Satz 1

eine Prüfung oder das Betreten eines Grundstücks oder eines Geschäftsraumes nicht duldet oder bei einer Prüfung nicht mitwirkt, [...]

## 2. Evaluierung

### a. Zielerreichung

Die Duldungs- und Mitwirkungspflichten wurden hinsichtlich des geänderten Prüfungsumfangs in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG angepasst. Diese umfasst nunmehr auch Selbstständige und Personen, die nur scheinbar selbstständig sind oder die eine Selbstständigkeit vortäuschen sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und Personen, die eine abhängige Beschäftigung nur vortäuschen (BT Drs. 19/8691 S. 49).

Die Duldungs- und Mitwirkungspflichten bei Prüfungen der FKS wurden darüber hinaus erweitert, um künftig erforderlichenfalls eine Prüfung an Amtsstelle durchführen zu können. Damit kann bei Hinweisen auf Scheinselbstständigkeit auch ohne Kenntnis des konkreten Arbeitsortes, neben einer Prüfung an der gemeldeten Betriebsstätte oder durch schriftliches Auskunftsverlangen, eine Prüfung an Amtsstelle, das heißt am Dienstsitz der örtlich zuständigen FKS, durchgeführt werden (BT Drs. 19/8691 S. 49).

Sämtliche Hauptzollämter vertreten die Auffassung, dass die Erweiterung der Duldungs- und Mitwirkungspflichten auf Selbstständige und scheinbar Selbstständige sowie die Möglichkeit, ggf. eine Prüfung an Amtsstelle durchzuführen, es der FKS ermöglicht, Scheinselbstständigkeit effektiver bekämpfen zu können. Die Erweiterung der Befugnisse hat mithin in der Praxis die beabsichtigte Wirkung erreicht.

### b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Vor dem Hintergrund der Kompetenzerweiterung zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit wurde im Gesetzgebungsverfahren mit 1.000 zusätzlichen Verfahren gerechnet, bei denen tatsächlich oder scheinbar selbstständige Personen schriftlich oder mündlich – auf Verlangen auch an Amtsstelle – Auskünfte erteilen müssen. Dafür wurden 10,64 AK veranschlagt. Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt so (bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030) ein Personalbedarf von insgesamt 0,3 % (10,64 AK) und ein Aufwand von 692.100 Euro auf diese Thematik. Auf Grundlage der Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten zur Erfüllung der neuen Aufgaben) lässt sich schätzen, wie viel Personal theoretisch für die Aufgabenerfüllung in diesem Bereich pro Jahr zur Verfügung stehen würde und wie viele Prüfungen damit durchgeführt werden könnten (Soll-Fallzahl).

Bei den in der nachstehenden Tabelle abgedruckten Ist-Fallzahlen handelt es sich um die tatsächlich in Prüfungen übergebenen Hinweise auf Scheinselbstständigkeit aller Hinweisgeber, von denen ebenso angenommen werden kann, dass sie im Rahmen einer Prüfung bzw. zur Vorbereitung derselben einer "Behandlung" an Amtsstelle bedurften – unabhängig davon, ob eine Prüfung letztlich tatsächlich durchgeführt wurde. Die Zahl derer, die tatsächlich zu einer Prüfung (auch an Amtsstelle) geführt haben, vermag niedriger sein.

**Tabelle 7**                    **SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der  
Kompetenzerweiterung zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		347		
2020	32	1.016	0,34	10,80
2021	76	777	0,81	8,28
2022	134	550	1,43	5,87
2023	241	486	2,56	5,16
2030	1.000		10,64*	

\* 10,64 Soll-Personal in AK entsprechen 0,3 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Konkrete Zahlen zur Ahndung der Mitwirkungsverstöße liegen nicht vor. Hierfür wurden bei voller Regelungswirkung 2023 bundesweit lediglich 1,86 AK und somit Kosten i. H. v. 241.800 Euro veranschlagt.

Aufgrund des geänderten Prüfungsumfangs in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG war es unerlässlich, eine Befugnisserweiterung nach §§ 3, 4 SchwarzArbG sowie die Anpassung der Duldungs- und Mitwirkungspflichten nach § 5 SchwarzArbG vorzunehmen und darüber hinaus eine Ahndungsmöglichkeit in § 8 SchwarzArbG zu schaffen. In diesem Sinne sind die Neuregelungen hinsichtlich der Thematik Scheinselbstständigkeit als verhältnismäßig zu betrachten.

### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Wie oben dargestellt, ermöglichen die neuen Befugnisse eine effektivere Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit.

Die Zahl der eingehenden Hinweise auf Scheinselbstständigkeit hat sich seit der Gesetzesänderung bei den meisten Hauptzollämtern nicht verändert. Die Übermittlung erfolgt vornehmlich durch die Kommunen in elektronischer und schriftlicher Form. Die Übermittlungsmotivation gestaltet sich von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich. Mitunter werden auch wenig substantielle Hinweise in massenhafter Form übermittelt. Vor dem Hintergrund des risikoorientierten Prüfansatzes und in Abwägung mit anderen Zuläufen bzw. Hinweisen wird daher nicht in jedem Fall eine Prüfung im Außendienst durchgeführt. Eine Korrelation zwischen Gesetzesänderung und Hinweisen erscheint nicht gegeben, da die Hinweisgeber in der Regel die Gesetze und Befugnisse des Zolls nicht kennen.

Aufgrund der Neuregelung haben fünf Hauptzollämter ihre Schwerpunktsetzung bei der Abarbeitung von Hinweisen angepasst. Bei der Mehrheit der Hauptzollämter kam es zu keinen Veränderungen bei der Hinweisbearbeitung aufgrund der Gesetzesänderung.

Die Möglichkeit, Prüfungen an Amtsstelle im Bereich Scheinselbstständigkeit durchzuführen, wird seitens der Hauptzollämter insgesamt als notwendig für die Aufgabenerfüllung angesehen. Lediglich zwei Hauptzollämter verweisen darauf, dass eine persönliche Befragung nicht möglich ist und die an Amtsstelle auftretenden Fragen nicht sofort geklärt werden können. Die Personenbefragung und der Prüfbogen "Scheinselbstständige" seien notwendige Instrumente bei der Feststellung/ Beurteilung. Daher werde nur selten auf die Prüfung an Amtsstelle zurückgegriffen. Insgesamt wird die Kompetenzerweiterung bei den FKS-Beschäftigten jedoch gut angenommen. Auf Seiten der (Wirtschafts-)Beteiligten werden die Neuregelungen nach Einschätzung der Hauptzollämter insgesamt ebenfalls gut angenommen.

Ein Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung wird seitens der Hauptzollämter nicht gesehen.

**d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Grundsätzlich wird die Neuregelung zur „Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit“ von den Hauptzollämtern als effektiv beurteilt. Von der Möglichkeit, Prüfungen an Arbeitsstelle im Bereich Scheinselbstständigkeit durchzuführen, wird größtenteils Gebrauch gemacht und sie wird als notwendig angesehen. Ein Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf an der gesetzlichen Regelung ist nicht erforderlich. Da sich das Instrument der Prüfungen an Arbeitsstelle grundsätzlich als Ergänzung zur Prüfung vor Ort bewährt hat, wäre jedoch – unabhängig von der Scheinselbstständigkeit – eine Ergänzung der Regelung zur Prüfung an Arbeitsstelle dahin gehend sinnvoll, diese perspektivisch auch digital rechtssicher durchführen zu können.

## VI. Leichtfertiges Vorenthalten von Arbeitsentgelt

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Regelung des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG ist ein neuer Ordnungswidrigkeitentatbestand für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt als Ergänzung zum Straftatbestand des Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nach § 266a StGB bei der Sanktionierung der Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen durch den Arbeitgeber geschaffen worden. § 8 Abs. 3 SchwarzArbG beinhaltet als objektiven Tatbestand die Tathandlung des § 266a Abs. 2 Nr. 1 und 2 StGB, erweitert den Hinterziehungsgegenstand (im Vergleich mit § 266a Abs. 2 StGB) um Beiträge des Arbeitnehmers und erfordert als subjektiven Tatbestand leichtfertiges statt vorsätzliches Handeln. Die Regelung erfasst bei leichtfertiger Begehungsweise insbesondere auch solche Fallgestaltungen, in denen eine Strafbarkeit nach § 266a StGB zum Beispiel wegen der Nichtnachweisbarkeit des Vorsatzes oder wegen des Vorliegens eines vorsatzausschließenden Tatbestandsirrtums nach § 16 Abs. 1 S. 1 StGB nicht vorliegt.

#### § 8

#### Bußgeldvorschriften

[...]

*(3) Ordnungswidrig handelt, wer als Arbeitgeber eine in § 266a Absatz 2 Nummer 1 oder 2 des Strafgesetzbuches bezeichnete Handlung leichtfertig begeht und dadurch der Einzugsstelle Beiträge des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung oder vom Arbeitgeber zu tragende Beiträge zur Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung, unabhängig davon, ob Arbeitsentgelt gezahlt wird, leichtfertig vorenthält.*

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Nach Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch am 18. Juli 2019 wurde von allen Hauptzollämtern Kontakt zu den zuständigen Staatsanwaltschaften aufgenommen, woraus Termine zu gemeinsamen Besprechungen resultierten. Diese Gespräche hatten in der Hauptsache die neuen Befugnisse nach §§ 14a-14c SchwarzArbG zum Thema. Der neue Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG wurde aufgrund seiner Zielsetzung als Ergänzung bzw. Auffangtatbestand zum Straftatbestand des Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt i.d.R. in diesem Zusammenhang regelmäßig miterörtert.

Im Jahr 2021 hat die Generalzolldirektion aufgrund der praktischen Erfahrungen im Umgang mit § 8 Abs. 3 SchwarzArbG nochmal konkretisierende Anwendungshinweise gegeben, um eine bundesweit einheitliche Handhabung sicherzustellen.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Die Aufnahme des Ordnungswidrigkeitentatbestandes des leichtfertigen Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nach § 8 Abs. 3 SchwarzArbG sollte eine Lücke bei der Sanktionierung der Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen durch den Arbeitgeber schließen. Dies betrifft Fälle, bei denen ein vorsätzliches Handeln beim Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt nicht festgestellt werden kann. Vor der Einführung der Ordnungswidrigkeit kam in diesen Fällen lediglich hinsichtlich der Lohnsteuer eine Bebußung als leichtfertige Steuerverkürzung in Betracht. Durch die Neuregelung soll das Interesse der Solidargemeinschaft an der Sicherstellung des Sozialversicherungsaufkommens besser geschützt werden. § 8 Abs. 3 SchwarzArbG wurde als Auffangtatbestand zum Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt nach § 266a des Strafgesetzbuches geschaffen. (BT-Drs. 19/8691 S. 54).

Seit Einführung der Ordnungswidrigkeit wurden in den Jahren 2020-2023 insgesamt 1.959 Verfahren gemäß § 8 Abs. 3 SchwarzArbG eingeleitet. Die Entwicklung der Zahlen zeigt, dass es einen stetigen Anstieg der Verfahren gegeben hat. Insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 wurden im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021 deutlich mehr Verfahren eingeleitet.

Grundsätzlich stößt die Aufnahme des Ordnungswidrigkeitentatbestandes des leichtfertigen Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt in § 8 Abs. 3 SchwarzArbG bei den 41 Hauptzollämtern weitgehend auf Zustimmung. Der Bußgeldtatbestand erscheint als geeignet, entsprechende Lücken bei der Sanktionierung zu schließen.

In der Praxis haben sich bei der Anwendung des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG allerdings vielfach Probleme gezeigt (vgl. dazu c.).

### b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfallen (bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030) Personalkosten i. H. v. 18.609.300 Euro als jährlicher Aufwand auf die Durchführung entsprechender Verfahren. Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass ab 2030 jährlich 11.000 Verfahren durchgeführt werden. Bei der Schätzung der zu erwartenden Ordnungswidrigkeitenverfahren wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens 2019 die Anzahl der von der Staatsanwaltschaft eingestellten Ermittlungsverfahren bei Straftaten nach § 266a StGB zugrunde gelegt. Für die Bearbeitung dieser Verfahren wurden 275,62 AK veranschlagt. Das entspricht 7,9 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch. Bei den Einleitungszahlen ist in den Jahren 2020 bis 2023 bundesweit ein moderater Zuwachs zu verzeichnen.

**Tabelle 8 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Bearbeitung der Ordnungswidrigkeitenverfahren für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		0		
2020	350	29	8,76	0,72
2021	835	283	20,92	7,09
2022	1.474	729	36,93	18,27
2023	2.646	805	66,29	20,17
2030	11.000		275,62*	

\* 275,62 Soll-Personal in AK entsprechen 7,9 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Die Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Zahlen verdeutlicht, dass die erwarteten Fallzahlen (noch) nicht in der erwarteten Höhe eingetreten sind. Das hängt insbesondere mit den praktischen Problemen bei der Anwendung der Norm zusammen, vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Obwohl die Einführung einer Ordnungswidrigkeit zur Schließung von Lücken bei der Sanktionierung grundsätzlich positiv zu bewerten ist, haben sich in der Praxis vielfach Probleme bei der Anwendung der Norm ergeben, die u. a. auf rechtliche Unklarheiten zurückzuführen sind.

Der Vergleich mit den §§ 370, 378 AO, nach deren Vorbild die leichtfertige Begehung des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG im Verhältnis zur vorsätzlichen Begehung des § 266a StGB geschaffen wurde, stellt die Praxis nicht selten vor Schwierigkeiten. Im Steuerstrafverfahren kann neben einer Straftat nach § 370 AO gleichzeitig auch eine Steuerordnungswidrigkeit nach § 378 AO vorliegen. So ist eine tateinheitliche Verwirklichung des § 378 AO mit § 370 AO denkbar, wenn der Täter bei Abgabe einer Steuererklärung in Bezug auf verschiedene unrichtige bzw. unvollständige Angaben teilweise vorsätzlich, teilweise leichtfertig handelt. (vgl. *Krumm* in: *Tipke/Kruse, AO/FGO*, 163. Lieferung, 2020, § 378, Rn. 31). Möglich ist dies beispielsweise, wenn der Täter innerhalb der Abgabe einer Steuererklärung mehrere Angaben macht und z. B. bezüglich einer Angabe in dieser Erklärung vorsätzlich und hinsichtlich einer anderen Angabe nur leichtfertig handelt. Im Rahmen von Verfahren nach § 266a StGB bzw. § 8 Abs. 3 SchwarzArbG gibt es hingegen lediglich eine einzige Angabe (Gesamtsumme im Summenbeleg), die gegenüber der zuständigen Stelle abgegeben wird. Hier ist also diese „eine“ Erklärung entscheidend, die entweder vorsätzlich oder leichtfertig begangen worden sein kann. Treffen vorsätzliche und leichtfertige Steuerverkürzung zusammen, z. B. durch Abgabe einer Steuererklärung, die z. T. leichtfertig, z. T. vorsätzlich unrichtige Angaben enthält, wird die Steuerordnungswidrigkeit nach § 378 AO gemäß § 21 Absatz 1 Satz 2 OWiG durch die Straftat nach § 370 AO verdrängt. Der Bußgeldtatbestand des § 378 AO gilt gegenüber dem Straftatbestand

des § 370 AO nur subsidiär. Wird jedoch eine Strafe nicht verhängt so kann die Tat gemäß § 21 Absatz 1 OWiG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden (Randt in Joecks/Jäger/Randt, Steuerstrafrecht, 9. Auflage 2023, § 378 Rz. 63). Das Verhältnis von § 370 AO zu § 378 AO kann daher nicht unmittelbar auf § 266a StGB und § 8 Abs. 3 SchwarzArbG übertragen werden.

Die Berichte der Hauptzollämter zeigen bzgl. der Erfahrungen mit der neuen Ordnungswidrigkeit zudem ein inhomogenes Bild im Zusammenhang mit der Rückgabepaxis durch die Staatsanwaltschaften. Diese können auf Regelungen zum selbstständigen Ermittlungsverfahren nach §§ 14a-14c SchwarzArbG zurückgeführt werden, wonach die FKS die Befugnis erhalten hat, einfach gelagerte Strafverfahren des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gemäß § 266a StGB selbstständig durchzuführen und abzuschließen. Diese Befugnis setzt jedoch die vorherige Abgabe des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaften voraus. Stellt die Staatsanwaltschaft selbst das Strafverfahren ein, kann die Ordnungswidrigkeit nur geahndet werden, wenn diese gemäß § 43 OWiG von der Staatsanwaltschaft zur weiteren Verfolgung an das Hauptzollamt abgegeben wird. Das bedeutet, dass sich die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeit erst nach Abschluss der strafrechtlichen Ermittlungen und vorherigen Abgabe an das Hauptzollamt anschließen kann.

Unklarheiten haben sich hier insbesondere in den Fällen gezeigt, in denen die Staatsanwaltschaft das Verfahren zur Ahndung der Ordnungswidrigkeit gemäß § 43 OWiG an das Sachgebiet F/Fachgebiet 1 abgab, nachdem sie das Strafverfahren des § 266a StGB nach § 153 Abs. 1 StPO eingestellt hat. Hier ergaben sich insbesondere Unsicherheiten in der Praxis im Hinblick auf die Frage, ob diese Einstellung eine Ahndung der Ordnungswidrigkeit gemäß § 8 Abs. 3 SchwarzArbG hindern könnte, wenn die Entscheidung der Staatsanwaltschaft zum subjektiven Tatbestand als abschließend betrachtet werden müsste. Dies wurde angenommen für den Fall, wenn die Staatsanwaltschaft in ihrer Einstellungsverfügung positiv Feststellungen zum Vorsatz getroffen hat, sodass eine Ahndung der Ordnungswidrigkeit in diesen Fällen ausgeschlossen wäre, da die Feststellungen zum Vorsatz eine leichtfertige Begehung und damit eine Ahndung der Ordnungswidrigkeit nach § 8 Abs. 3 SchwarzArbG hindern könnten.

In der Praxis ist außerdem zu beobachten, dass die leichtfertige Begehung in der Regel nur schwer von der vorsätzlichen Begehungsweise abzugrenzen ist und ein Nachweis der leichtfertigen Begehung oftmals nicht ohne erheblichen Ermittlungsaufwand geführt werden kann. Die Leichtfertigkeit stellt einen gesteigerten Grad der Fahrlässigkeit dar. Die Grenze zwischen Leichtfertigkeit und (bedingtem) Vorsatz ist damit fließend.

Bei Abgabe der Ordnungswidrigkeit durch die Staatsanwaltschaft sind Feststellungen, insbesondere zu den gesteigerten Voraussetzungen des subjektiven Tatbestands, für eine Entscheidung nach Aktenlage oftmals nicht eindeutig und weitere diesbezügliche Ermittlungen sind meist nicht opportun, da überwiegend geringe Schadenshöhen vorliegen, die zum (Nach-)Ermittlungsaufwand nicht im Verhältnis stehen.

Für die bei den Hauptzollämtern selbst geführten Strafverfahren nach § 266a StGB der „kleinen Staatsanwaltschaft“ hat die Generalzolldirektion klargestellt, dass die „kleine Staatsanwaltschaft“ nach Abgabe durch die justizielle Staatsanwaltschaft gemäß § 14a Abs. 1 SchwarzArbG als Verwaltungsbehörde tätig ist, die lediglich zusätzliche Befugnisse erhält. Sie nimmt gemäß § 14b SchwarzArbG nur die Rechte und Pflichten wahr, die der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zustehen. Sie ist keine Staatsanwaltschaft im Sinne einer Justizbehörde, sondern bleibt während des gesamten Verfahrens Verwaltungsbehörde. Folglich kann das Sachgebiet F/Fachgebiet 1, welches das selbstständige Ermittlungsverfahren führt und die Straftat des § 266a StGB einstellt, die Ordnungswidrigkeit(en) weiterverfolgen, ohne dass es einer Abgabeverfügung an sich selbst bedarf. § 43 OWiG findet daher im selbstständigen Ermittlungsverfahren der „kleinen Staatsanwaltschaft“ keine Anwendung. Damit hat das Sachgebiet F/Fachgebiet 1 jedenfalls in diesen Fällen die Möglichkeit, eine einheitliche Entscheidung zum Strafverfahren nach § 266a StGB und Ordnungswidrigkeitenverfahren des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG zu treffen und zielgerichtete Ermittlungen zu führen.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Ziel der Regelung mit der Aufnahme des Ordnungswidrigkeitentatbestandes des leichtfertigen Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt nicht im beabsichtigten Maße erreicht wurde. Die Regelung ist mithin nicht effektiv. Eine Steigerung der Effektivität der Regelung könnte sich aus der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Norm auf eine fahrlässige Begehungsweise ergeben. Die Aufnahme dieser Begehungsform in den subjektiven Tatbestand würde dem vorgebrachten Hindernis der Nachweisbarkeit bzw. Abgrenzung der Leichtfertigkeit Abhilfe schaffen und so dem Zweck des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG als Auffangtatbestand auch Rechnung tragen.

Schließlich wird neben der Änderung des subjektiven Tatbestandes hin zur Fahrlässigkeit ebenfalls eine Abkehr vom sog. „vorgelagerten Abgabeverfordernnis“ durch die justizielle Staatsanwaltschaft im Rahmen der §§ 14a bis 14c SchwarzArbG, deren Argumente in dem jeweiligen Kapitel (Nr. 20) dargelegt werden, als zielführend erachtet. Die Bearbeitung von Verfahren hinsichtlich des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt würde dann jedenfalls aus einer Hand erfolgen, Ermittlungsverfahren könnten effektiver und effizienter geführt und einheitliche Entscheidungen getroffen werden.

## VII. Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- oder Abdeckrechnungen

### 1. Inhalt der Regelung

Mit § 8 Abs. 4 SchwarzArbG wurde ein Ordnungswidrigkeitstatbestand geschaffen, der das Ausstellen und Inverkehrbringen inhaltlich unrichtiger Belege, die das Erbringen oder Ausführenlassen einer Dienst- oder Werkleistung vorspiegeln und geeignet sind, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu ermöglichen, umfasst. Mit § 8 Abs. 5 SchwarzArbG wurden Qualifikationstatbestände zu Absatz 4 geschaffen.

#### § 8 Bußgeldvorschriften

[...]

(4) <sup>1</sup>Ordnungswidrig handelt, wer

1. einen Beleg ausstellt, der in tatsächlicher Hinsicht nicht richtig ist und das Erbringen oder Ausführenlassen einer Dienst- oder Werkleistung vorspiegelt, oder
2. einen in Nummer 1 genannten Beleg in den Verkehr bringt und dadurch Schwarzarbeit im Sinne des § 1 Absatz 2 oder illegale Beschäftigung im Sinne des § 1 Absatz 3 ermöglicht.

(5) <sup>1</sup>Ordnungswidrig handelt, wer eine in Absatz 4 genannte Handlung begeht und

1. aus grobem Eigennutz für sich oder einen anderen Vermögensvorteile großen Ausmaßes erlangt oder
2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

### 2. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Die Ordnungswidrigkeitstatbestände des § 8 Abs. 4 und Abs. 5 SchwarzArbG wurden für eine wirkungsvollere Bekämpfung des Vorenthaltens von Arbeitsentgelt und der Hinterziehung von Steuern unter Verwendung von Schein- oder Abdeckrechnungen geschaffen.

Schein- und Abdeckrechnungen stellen inhaltlich falsche Belege dar, die von Firmen, die regelmäßig ausschließlich zum Zweck des Ausstellens und Inverkehrbringens von Schein- und Abdeckrechnungen gegründet wurden (sog. Servicefirmen) und in bundesweiten Netzwerken agieren, für andere Unternehmen ausgestellt werden. Diese Rechnungsverwender buchen die in den Schein- und Abdeckrechnungen fingierten Fremdleistungen in ihre Buchhaltung ein, um damit insbesondere Schwarzlohnzahlungen an Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und verdeckte Gewinnentnahmen zu verschleiern.

Vor Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch kam für den Aussteller von sog. Schein- und Abdeckrechnungen lediglich eine Strafbarkeit wegen Beihilfe zu der Haupttat des Verwenders dieser Rechnungen nach § 266a StGB in Betracht. Die Begehungsweise war damit nicht ausreichend sanktioniert, da die Aussteller von Schein- und Abdeckrechnungen nach Erkenntnissen der FKS mit hoher krimineller Energie handeln und gerade diese Begehungsweise die Erhebung von Steuern und Sozialabgaben in besonderem Maße gefährdet.

Im Evaluierungszeitraum sind durch die FKS bundesweit lediglich 67 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Ausstellens und Inverkehrbringens unrichtiger Belege eingeleitet worden. Davon wurden lediglich 17 Verfahren abgeschlossen.

Dabei ist auch zu beachten, dass aufgrund des Rückwirkungsverbots lediglich diejenigen Taten geahndet werden können, die nach Inkrafttreten der Norm begangen wurden. Das Ausstellen und Inverkehrbringen unrichtiger Belege erfolgt regelmäßig in Fällen des Kettenbetrugs. Diese Sachverhaltsgestaltungen ziehen äußerst komplexe und daher sehr zeitaufwändige Ermittlungsverfahren nach sich. Insoweit wurden die in den bereits laufenden Ermittlungsverfahren vorliegenden Taten deutlich vor Inkrafttreten der Regelung begangen, so dass diese nicht verfolgt werden konnten.



Daneben haben sich bei der Anwendung der Bußgeldvorschriften in der Praxis erhebliche Probleme ergeben (ausführlich unter Punkt 2c.), auf die die geringe Anzahl der Ermittlungsverfahren zurückzuführen ist.

Insgesamt konnte das mit der Regelung verfolgte Ziel zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in dem erwarteten Umfang erreicht werden.

### b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt – bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 – ein Personalbedarf von insgesamt etwa 10 % (351,79 AK) mit entstehenden Personalkosten i. H. v. 23.752.300 Euro auf den mit der Ermittlung und Ahndung verbundenen Mehraufwand.

Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass ab 2030 jährlich 2.400 Ermittlungsverfahren wegen § 8 Abs. 4 bzw. Abs. 5 SchwarzArbG geführt werden. In diese Schätzung sind neben der Zahl der (zum damaligen Zeitpunkt) durchschnittlich jährlich neu identifizierten Servicefirmen auch die Zahl möglicher Betroffener (wechselnde verantwortlich Handelnde) sowie erneute Bußgeldverfahren gegen bereits bekannte Scheinrechnungsaussteller eingeflossen. Darüber hinaus wurde die Zahl der entsprechenden Ahndungen auf 2.400 geschätzt.

Eingeleitete und erledigte Ordnungswidrigkeiten nach § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG:

**Tabelle 9 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Ermittlung und Ahndung des Ausstellens und Inverkehrbringens von Schein- oder Abdeckrechnungen**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		0		
2020	153	5	11,19	0,37
2021	364	27	26,70	1,97
2022	643	33	47,14	2,42
2023	1.154	19	84,61	1,39
2030	4.800		351,79*	

\* 351,79 Soll-Personal in AK entsprechen 10,08 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Aus der Gegenüberstellung der prognostizierten und der tatsächlichen Anzahl eingeleiteter bzw. abgeschlossener Ermittlungsverfahren wegen des Ausstellens und Inverkehrbringens unrichtiger Belege ergeben sich Abweichungen. Bislang wurden deutlich weniger Verfahren durchgeführt, als im Gesetzgebungsverfahren für die Jahre 2020 bis 2023 geschätzt. Diese Entwicklung lässt sich im Wesentlichen auf die bestehenden Schwierigkeiten in der Anwendung der Regelung zurückführen (vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen).

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Die Regelung wird in ihrer jetzigen Ausgestaltung von den Sachgebieten E der Hauptzollämter überwiegend (80 %) als unpraktikabel wahrgenommen. Die Bußgeldvorschriften haben – wie bereits dargestellt – bisher nur in geringem Umfang Anwendung gefunden.

Dies ist auf die Nachrangigkeit der Ordnungswidrigkeitentatbestände zurückzuführen.

Die Begehung der Ordnungswidrigkeiten nach § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG steht tateinheitlich zur Teilnahme an den Straftaten nach § 263 und § 266a StGB sowie § 370 AO und kann nach § 21 Abs. 2 OWiG nur dann geahndet werden, wenn eine Strafe wegen der Beteiligung an den vorgenannten Rechtsverstößen nicht verhängt wird. Die Möglichkeiten der Ahndung treten damit hinter der strafrechtlichen Verfolgung zurück. Im Rahmen der Befragung gaben 90 % der Hauptzollämter (Sachgebiete E) an, dass diese Nachrangigkeit die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten des § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG in der Praxis beschränkt.

Auch die Verfolgungsverjährung der Ordnungswidrigkeiten steht in diesem Zusammenhang. Die vorrangigen strafrechtlichen Ermittlungen im Bereich des Kettenbetrugs erweisen sich aufgrund der hohen Anzahl an Rechnungsverwendern oftmals als langwierig und sehr komplex. Servicefirmen erstellen auf Bestellung einer Vielzahl von Unternehmen unrichtige Belege (Schein- und Abdeckrechnungen). Diese dienen nicht nur der Verschleierung von Schwarzarbeit, sondern auch der Steuerhinterziehung und verschiedenen Betrugsmodellen (Subventionsbetrug, Lastschriftbetrug). In diesem Zusammenhang ist in vielen Fällen die Abstimmung mit anderen betroffenen Behörden erforderlich, was die Ermittlungen als Ganzes erheblich verzögert. Nicht immer ist den Servicefirmenbetreibern bekannt, wofür die unrichtigen Belege letztlich verwendet werden. In Verfahren nach §§ 266a, 27 StGB kann deshalb der Vorsatz nur schwer nachgewiesen werden. Die bei der Servicefirma vorgefundenen unrichtigen Belege sind grundsätzlich als Gegenstand für Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG geeignet. Allerdings erfordert (im tateinheitlichen Ordnungswidrigkeitenverfahren) der Nachweis, dass ein Beleg in den Verfügungsbereich desjenigen gelangt ist, für den er bestimmt ist, wiederum einen erheblichen Ermittlungsaufwand (Durchsuchungen, Beschlagnahmen usw.). Vorrangig wird in solchen Verfahren (auch auf Weisung der Staatsanwaltschaft) das Verfahren nach §§ 266a StGB bzw. §§ 266a, 27 StGB (mit dem diesen Verfahren zuordenbaren Scheinrechnungen) bearbeitet. Diese komplexen Kettenbetrugsverfahren können sich über mehrere Jahre hinziehen, so dass auch die Ordnungswidrigkeiten nach § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG nach den bisherigen Erfahrungen zu verjähren drohen.

80 % der Hauptzollämter (Sachgebiete E) gaben an, dass die Verfolgung und Ahndung nach Abschluss des Strafverfahrens vor Ablauf der Verjährungsfrist von drei Jahren (absolut sechs Jahre) daher häufig nicht mehr möglich sein wird, da die strafrechtlichen Ermittlungen wegen Beteiligung (§ 27 StGB) an einer Straftat gem. § 263, § 266a StGB bzw. § 370 AO über den Zeitraum der Verjährung hinaus andauern werden.

Den Ahnungssachgebieten der Hauptzollämter (Sachgebiete F) war eine Bewertung hinsichtlich der Praktikabilität aufgrund fehlender Erfahrungen mit der Anwendung der Regelung mehrheitlich (60 %) nicht möglich. Von den Sachgebieten F, bei denen bereits entsprechende Erfahrungswerte vorliegen, gaben 78 % an, dass die Möglichkeit die Ordnungswidrigkeiten nach § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG zu verfolgen bzw. zu ahnden, durch die Nachrangigkeit beschränkt wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Gründung solcher Firmenkonstellationen EU-weit erfolgt und meist zeitlich begrenzt ist. Nach einer variierenden „aktiven“ Nutzungsdauer werden diese Servicefirmen liquidiert und anschließend durch eine neue Servicefirma ersetzt. Dabei agieren immer häufiger kriminelle Gruppen in organisierten Strukturen und erschweren damit die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden.

Zur Feststellung von eingesetzten Strohmännern und der Identität des tatsächlichen Servicefirmenbetreibers sind regelmäßig umfangreiche (oft auch verdeckte) Ermittlungen notwendig. Die Ermittlungen gegen die Hintermänner sind oft sehr langwierig und in Konkurrenz zum prioritären Hauptverfahren kaum zu bewerkstelligen. Die Bußgeldverfahren gegen vermeintliche Servicefirmenbetreiber sind in der Regel mangels Erreichbarkeit, gesicherter Identität oder aufgrund bereits eingetretener Verjährung kaum noch opportun. Insbesondere die Anforderungen an das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des § 8 Abs. 5 SchwarzArbG (grober Eigennutz / Bande) sind so hoch, dass diese im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren kaum zu ermitteln sind.

Die aktuellen Bußgeldtatbestände in § 8 SchwarzArbG werden dem erhöhten Unrechtsgehalt insbesondere von gewerbs- oder bandenmäßigen Taten nicht gerecht. Insbesondere Kettenbetrugssachverhalte können so nicht effektiv und nachhaltig bekämpft werden. Die Betreiber professionell organisierter Servicefirmen handeln mit Schein- oder Abdeckrechnungen im Millionenbereich und bedienen damit eine große Anzahl von Unternehmen. Immer häufiger agieren dabei kriminelle Gruppen in organisierten Strukturen und erschweren damit die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Den Tätern fließen dabei aufgrund der vereinnahmten Provisionen in erheblichem Umfang Gewinne zu. In Anbetracht der erzielbaren Gewinne wird ein bußgeldbewährter Tatbestand häufig als geringes Risiko bewertet und einkalkuliert. Entsprechend wirkt sich dieser Umstand auf das Ausmaß der organisierten Kriminalität aus. Die Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeitentatbestand wird dem hohen Maß an krimineller Energie insbesondere in diesen Fällen nicht gerecht. Vielmehr weist die gewerbsmäßige / bandenmäßige Erstellung der Rechnungen einen erheblichen, eigenen Unrechtsgehalt auf, der sich nicht in einer Vorbereitungshandlung erschöpft.

Auch die durch Schaffung des Ordnungswidrigkeitentatbestandes erhoffte frühere Anbindung der Vermögensabschöpfung konnte bisher nicht etabliert werden. Praktisch liegt dies auch daran, dass Auskünfte aus dem automatisierten Kontenabrufverfahren bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gemäß § 24c Abs. 3 S. 1 Nr. 2 des KWG nur bei der Verfolgung von Straftaten erteilt werden. Durch Schaffung eines Straftatbestandes

ergibt sich ein effektiver Mehrwert durch bessere Abschöpfungsmöglichkeiten; mehr Geld könnte dem illegalen Vermögenskreislauf entnommen werden.

Knapp die Hälfte der befragten Ermittlungssachgebiete der Hauptzollämter sieht daher Anpassungsbedarf hinsichtlich der Regelung. Die Ausgestaltung des professionellen / organisierten Ausstellens und Inverkehrbringens unrichtiger Belege als Strafnorm würde die Problematik der Nachrangigkeit zum strafrechtlichen Verfahren der Beihilfe zu § 266a StGB beseitigen sowie bei einer Strafandrohung von über einem Jahr mit einer Verlängerung der Verfolgungsverjährung einhergehen. Ggf. könnte in diesem Zusammenhang auch die Nutzung einzelner Maßnahmen nach der StPO ermöglicht werden (z. B. Telekommunikationsüberwachung, Haftbefehle), welche im Bußgeldverfahren nicht zur Anwendung kommen. Die Einführung einer neuen Strafnorm würde die Ermittlungen gegen die Aussteller und Verwender unrichtiger Belege zumindest teilweise voneinander entkoppeln. Der Abschluss der Ermittlungsverfahren gegen die Aussteller wäre damit nicht mehr von den regelmäßig langwierigen Ermittlungen gegen die Verwender abhängig und könnte z. B. durch eigene Schwerpunktsetzungen mit weitaus weniger Ermittlungsaufwand herbeigeführt werden.

Insgesamt sprechen sich die Hauptzollämter dafür aus, dass die strafrechtliche Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen mittels eigenständiger Strafnorm zu einer effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit führen würde.

Im Rahmen der Evaluierung wurden die Landesministerien zu ihren Erfahrungen im Umgang mit der neuen Regelung befragt. An der Befragung haben insgesamt 14 Bundesländer teilgenommen: Baden-Württemberg (Ministerium der Justiz und für Migration), Bayern (Bayerisches Staatsministerium der Justiz für die acht bayerischen Schwerpunktstaatsanwaltschaften), Berlin (StA Berlin) Bremen (Senatorische Behörde für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen), Hamburg (StA Hamburg), Hessen (Hessisches Ministerium der Justiz), Mecklenburg-Vorpommern (Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (StA Essen, Siegen), Rheinland-Pfalz (Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz), Saarland (Ministerium der Justiz Saarland), Sachsen (GenStA Dresden), Schleswig-Holstein (Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein), Thüringen (Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz/Thüringer Generalstaatsanwaltschaft mit Staatsanwaltschaften Erfurt, Gera, Meiningen und Mühlhausen). Nicht teilgenommen haben Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

Auch knapp 70 % der Bundesländer, die an der Befragung teilgenommen haben, teilen die Auffassung, dass die strafrechtliche Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen mittels eigenständiger Strafnorm zu einer effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit führen würde. Einige Staatsanwaltschaften betonen ausdrücklich, dass die Ausgestaltung des Ausstellens und Inverkehrbringens unrichtiger Belege als abstraktes Gefährungsdelikt wünschenswert sei. Lediglich ein Bundesland (Hamburg) sprach sich unter Verweis auf die bestehende Verfolgungsmöglichkeit nach §§ 266a, 27 StGB dagegen aus. Drei Bundesländer (Bremen, Sachsen und Rheinland-Pfalz) haben aufgrund heterogener Rückmeldungen der Staatsanwaltschaften keine Bewertung abgegeben.

Darüber hinaus sieht die Praxis einen Anpassungsbedarf hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals „Ausstellen“. Danach wird vorausgesetzt, dass Belege in den Verfügungsbereich desjenigen gelangt sind, für den sie bestimmt sind. Der Tatbestand sollte jedoch bereits mit dem Anfertigen des tatbestandsmäßigen Beleges erfüllt sein, so dass beispielsweise auch tatbestandsmäßige Belege, die bei einer Durchsuchungsmaßnahme aufgefunden werden, aber noch nicht verwendet oder übergeben wurden, vom Tatbestand erfasst werden. Der Tatbestand sollte daher künftig das „Herstellen und Inverkehrbringen unrichtiger Belege“ erfassen.

#### **d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das Ziel der Regelung in Fällen professioneller / organisierter Tatbegehung nicht im beabsichtigten Maße eingetreten ist, die Regelung also nicht effektiv ist.

Eine Ausgestaltung insbesondere des gewerbsmäßigen / bandenmäßigen Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen als Strafnorm würde die Nachrangigkeit zum strafrechtlichen Verfahren bzgl. der Beihilfe zu § 266a StGB beseitigen, bei entsprechender Strafandrohung mit einer Verlängerung der Verfolgungsverjährung einhergehen und ggf. die Nutzung einzelner StPO-Maßnahmen ermöglichen (z. B. Haftbefehle), welche im Bußgeldverfahren nicht zur Anwendung kommen. Zudem könnten die Ermittlungszeiten erheblich verkürzt und somit die Verfahren effektiver geführt werden. Dies würde die Ermittlungen gegen die Aussteller und Verwender unrichtiger Belege zumindest teilweise voneinander entkoppeln. Der Abschluss der Ermittlungsverfahren gegen die Aussteller wäre damit nicht mehr von den regelmäßig langwierigen Ermittlungen gegen die Verwender abhängig und könnte z. B. durch eigene Schwerpunktsetzungen mit weitaus weniger Ermittlungsaufwand herbeigeführt

werden. Eine entsprechende strafrechtliche Neuregelung lässt auch einen deutlichen Anstieg der Einleitungen erwarten. Die Ausgestaltung als Gefährdungstatbestand erscheint daher zwingend erforderlich, um den ursprünglich intendierten Gesetzeszweck zu erreichen.

## VIII. Bekämpfung missbräuchlicher Unterkunftsbereitstellung

### 1. Inhalt der Regelung

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurde u. a. eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Hinblick auf die tarifvertraglich vereinbarte Unterkunftsbereitstellung und die tariflich vereinbarten Unterkunftsbedingungen nach dem AEntG geschaffen.

Hierfür wurde das AEntG wie folgt geändert:

#### § 5 Arbeitsbedingungen

*<sup>1</sup>Gegenstand eines Tarifvertrages nach § 3 können sein*

[...]

4. *die Anforderungen an die Unterkünfte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt eingesetzt werden, zur Verfügung gestellt werden, und [...]*

#### § 17 Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung und anderer Behörden

*<sup>1</sup>Die §§ 2 bis 6, 14, 15, 20, 22 und 23 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes sind entsprechend anzuwenden mit der Maßgabe, dass*

[...]

3. *die Behörden der Zollverwaltung zur Prüfung von Arbeitsbedingungen nach § 5 Satz 1 Nummer 4 befugt sind, bei einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung die vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünfte für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu jeder Tages- und Nachtzeit zu betreten.*

[...]

### 2. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Mit der Schaffung der Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS für tarifvertraglich vereinbarte Unterkunftsbereitstellung und -bedingungen nach dem AEntG werden missbräuchliche Unterkunftsnutzungen, wie zum Beispiel die von Notunterkünften für Obdachlose, verhindert und die Erfüllung der allgemeinverbindlichen Mindestarbeitsbedingung, ordnungsgemäße Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, durch Kontrollen der FKS sichergestellt. Die FKS erlangt bei Vorliegen erheblicher Missstände die Möglichkeit, entsprechende Wohnunterkünfte zu betreten, um missbräuchliche Unterkunftsnutzungen aufzudecken (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 30).

Im Rahmen der Evaluierung gab etwa ein Viertel der Hauptzollämter an, Erfahrungen mit der Prüfung und Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingung nach § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG gemacht zu haben. Die meisten Hauptzollämter haben noch keine praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung der Regelungen gemacht. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, dass die Hauptzollämter bisher keine entsprechenden Hinweise erhalten haben oder sich noch kein entsprechender Sachverhalt ergeben hat bzw. der Anwendungsbereich der Regelungen nicht eröffnet war.

Die Prüfung der durch den Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünfte ist nur unter engen Voraussetzungen möglich.

Ein Tarifvertrag im Sinne der §§ 3 ff. AEntG mit entsprechender Verpflichtung zur Gewährleistung bestimmter Anforderungen an Unterkünfte bestand während des Evaluierungszeitraums im Bauhauptgewerbe (§ 7 BRTV Bau), dem Gerüstbauhandwerk (§ 7 RTV Gerüstbauer-Handwerk), dem Dachdeckerhandwerk (§ 36 RTV Dachdecker) sowie dem Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk (§ 8 RTV Steinmetz). Im Gerüstbauerhandwerk kann auch auf die Gestellung der Unterkunft verzichtet werden (§ 4 Nr. 4 RTV Gerüstbauer-Handwerk). Für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland besteht die Pflicht zur Gewährleistung der Anforderungen an Unterkünfte auch in den vorgenannten Branchen erst seit dem 30. Juli 2020.

Ist der Arbeitgeber nicht aufgrund eines Tarifvertrages i. S. d. §§ 3 ff. AEntG verpflichtet, bestimmte Anforderungen für Unterkünfte einzuhalten, besteht weder eine Prüfbefugnis noch ein Betretungsrecht. Daher ist die Prüfung von sog. „Schrottimmobilien“ ausgeschlossen, wenn der Arbeitgeber tariflich nicht zur Einhaltung bestimmter Anforderungen an Unterkünfte verpflichtet ist, und zwar selbst dann, wenn er die Unterkünfte tatsächlich zur Verfügung gestellt hat und von diesen eine dringende Gefahr für Gesundheit und Leben der darin wohnenden Arbeitnehmer ausgeht. In diesem Fall sind die fachlich zuständigen Behörden der Länder zu unterrichten.

Mit dem auf die Unterkünfte bezogenen Betretungsrecht gemäß § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG wird in das nach Art. 13 GG geschützte Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingegriffen. Dieser Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung setzt nach § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG – im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben gem. Art. 13 Abs. 7 GG – voraus, dass eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht.

Eine dringende Gefahr setzt eine Sachlage voraus, in der mit großer Wahrscheinlichkeit einem besonders wichtigen Rechtsgut ein Schaden droht. Es ist nicht erforderlich, dass diese Gefahr bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht. Eine Gefahr liegt dann vor, wenn im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung im Rahmen einer Prognose bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens der Eintritt des Schadens hinreichend wahrscheinlich ist. Die hinreichende Wahrscheinlichkeit verlangt einerseits nicht die Gewissheit, dass der Schaden eintreten wird. Andererseits genügt die bloße Möglichkeit eines Schadenseintritts grundsätzlich nicht zur Annahme einer Gefahr. Dabei ist allerdings zu beachten, dass hinsichtlich des Grades der Wahrscheinlichkeit insbesondere mit Blick auf das betroffene Schutzgut differenziert werden muss: Je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist, umso geringer sind die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit zu stellen sind. Wo es um den Schutz besonders wichtiger Schutzgüter wie das Leben eines Menschen geht, kann deshalb auch schon eine entfernte Möglichkeit eines Schadens die begründete Befürchtung seines Eintritts auslösen.

Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist u. a. die Unverletzlichkeit von Rechtsgütern des Einzelnen, wie insbesondere Leben, Gesundheit und Freiheit. Die öffentliche Ordnung als Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets gilt, dürfte im Regelfall durch die Verletzung tarifvertraglicher Normen nicht tangiert sein.

Eine dringende Gefahr kann jedoch bestehen, wenn ein Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern entgegen § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG eine nicht ordnungsgemäße Unterkunft zur Verfügung stellt und diese beispielsweise deren Gesundheit oder Leben gefährdet.

Angesichts der hohen rechtlichen Hürden des § 17 S. 1 Nr. 3 i. V. m. § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG ist eine Prüfung der vom Arbeitgeber bereitgestellten Unterkünfte in der Gesamtbetrachtung der durch die FKS durchgeführten Prüfmaßnahmen eher die Ausnahme.

Bisher wurden keine Ermittlungsverfahren gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG durch die Sachgebiete E der Hauptzollämter eingeleitet. Daher bestehen bei den Sachgebieten F der Hauptzollämter keine Erfahrungen mit der Ahndung entsprechender Verstöße bzw. mit der in Rede stehenden Bußgeldvorschrift in Bezug auf die Nichtgewährung der Arbeitsbedingung „Anforderungen an vom Arbeitgeber gestellte Unterkünfte“ (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG).

## **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt – bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 – ein Personalbedarf von insgesamt 0,40 % (13,92 AK mit Personalkosten i. H. v. 941.200 Euro) auf den mit dieser Regelung verbundenen Mehraufwand. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Für die Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS im Rahmen der Gestellung von ordnungsgemäßen Unterkünften (§§ 5 S. 1 Nr. 4, 17 S. 1 Nr. 3 AEntG) wurden 13,2 AK eingeplant.
- Für die Ahndung bei Nichtgewährung dieser Arbeitsbedingung (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 AEntG) wurden 0,52 AK eingeplant.
- Für die Unterrichtung der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden (gegenseitig übermittelte Hinweise) (§ 6 Abs. 4 Nr. 14 SchwarzArbG) wurden 0,2 AK eingeplant.

Den seinerzeitigen Berechnungen wurde zugrunde gelegt, in welchen Branchen die Anforderungen an Unterkünfte eine Arbeitsbedingung nach § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG sind. Dies war zum Zeitpunkt der Berechnungen beim Bauhauptgewerbe, Dachdeckerhandwerk, Garten- und Landschaftsbau, Gerüstbauhandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk sowie beim Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk der Fall, also in insgesamt mehr Branchen als

im Evaluierungszeitraum. Seit 2019 besteht ein Tarifvertrag im Sinne der §§ 3 ff. AEntG mit entsprechender Verpflichtung im Bauhauptgewerbe, dem Gerüstbau- und dem Dachdeckerhandwerk (inkl. der o. g. Besonderheiten) sowie dem Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk. Hier ist auch künftig mit Änderungen hin zu mehr oder weniger Tarifverträgen, die eine solche Verpflichtung enthalten, zu rechnen.

Einzelne Hauptzollämter haben von der Befugnis nach § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG (Betretungsrecht von Arbeitnehmerunterkünften) im Rahmen von Prüfmaßnahmen Gebrauch gemacht. Entsprechende Fallzahlen sind statistisch nicht auswertbar. Bisher wurden keine Ermittlungsverfahren gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 AEntG durch die Hauptzollämter eingeleitet, so dass auch keine Fälle, die wegen Nichtgewährung der gegenständlichen Arbeitsbedingungen geahndet wurden, vorliegen.

Auch vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie – insbesondere der starken Einschränkungen und der damit einhergehenden überwiegenden Prüfung von Geschäftsunterlagen von Amtsstelle aus – ist davon auszugehen, dass von der Prüf- und Ermittlungskompetenz im Evaluierungszeitraum eher zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde. Allerdings ist zu beachten, dass im Rahmen des ganzheitlichen Prüfansatzes entsprechende Erkundigungen zur Bereitstellung von Unterkünften in den betroffenen Branchen immer einzuholen sind.

Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass für den in Rede stehenden Prüfauftrag und die daraus resultierenden Maßnahmen ein im Vergleich relativ niedriger Personal- und Sachaufwand angesetzt wurde. Auch wenn die Zahlen dies aufgrund fehlender auswertbarer Fallzahlen sowie bestehender tatsächlicher (Corona-Pandemie) und rechtlicher Hürden im Zuge des Grundrechtseingriffs nicht widerspiegeln können, ist dieser Prüfauftrag von hoher Wichtigkeit. Vor diesem Hintergrund erscheint der angesetzte Erfüllungsaufwand nicht unangemessen.

#### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Im Rahmen der Evaluierung gab die überwiegende Mehrheit der Hauptzollämter an, dass die Schaffung der Befugnis, Mindestarbeitsbedingungen in Form von bereitgestellten Unterkünften zu prüfen, dazu geeignet ist, Missbrauch in diesem Bereich aufzudecken und dadurch die Einhaltung dieser tariflich geregelten Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird jedoch auch auf die hohen rechtlichen Voraussetzungen des § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG für eine Prüfung von Arbeitsbedingungen nach § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG hingewiesen. Aufgrund des engen Anwendungsbereichs der Regelung haben die Hauptzollämter bisher nur selten von ihrer Prüfbefugnis und dem damit einhergehenden Betretungsrecht Gebrauch gemacht. In der Gesamtbetrachtung der durch die FKS durchgeführten Prüfmaßnahmen ist die Prüfung der vom Arbeitgeber bereitgestellten Unterkünfte eher die Ausnahme.

Trotz der hohen Anforderungen des § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG für die FKS erscheint eine Ausweitung des Betretungsrechts angesichts der hohen Schutzwürdigkeit des betroffenen Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung und der in diesem Zusammenhang zu beachtenden verfassungsrechtlichen Grenzen nicht angebracht.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Aufgrund des engen Anwendungsbereichs der Vorschrift ist die Durchführung der in Rede stehenden Prüfungen nur in sehr begrenzten Fällen möglich. Erschwert wurde die Durchführung entsprechender Prüfungen im Betrachtungszeitraum zudem durch die Maßnahmen im Rahmen der Corona-Pandemie.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es sich um einen bedeutsamen Prüfauftrag handelt, der mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 lit. h) i. V. m. Art. 5 Abs. 1 RL 96/71/EG auch verpflichtend ist, jedoch lediglich einen sehr begrenzten Anwendungsbereich hat. Anlass, über die Vorgaben der Entsenderichtlinie hinauszugehen, besteht hiesigen Erachtens nicht.

**B. Stärkung der Verfahrensrechte der FKS****I. Mitwirkung in der Hauptverhandlung****1. Inhalt der Regelung**

- Mit Aufnahme des § 12 Abs. 5 SchwarzArbG wurde im Ordnungswidrigkeitenverfahren das eigenständige Mitwirkungsrecht der Hauptzollämter (Sachgebiet F/F1) in der Hauptverhandlung, sofern die Staatsanwaltschaft an dieser nicht teilnimmt, gesetzlich etabliert:

*§ 12**Allgemeines zu den Ordnungswidrigkeiten*

[...]

(5) <sup>1</sup>Nimmt die Staatsanwaltschaft an der Hauptverhandlung nach § 75 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten nicht teil, so gibt das Gericht den Behörden der Zollverwaltung Gelegenheit, die Gründe vorzubringen, die aus ihrer Sicht für die Entscheidung von Bedeutung sind. <sup>2</sup>Dies gilt auch, wenn das Gericht erwägt, das Verfahren einzustellen. <sup>3</sup>Der Vertreter der Behörden der Zollverwaltung erhält in der Hauptverhandlung auf Verlangen das Wort. <sup>4</sup>Ihm ist zu gestatten, Fragen an Angeklagte, Zeugen und Sachverständige zu richten.

**2. Evaluierung****a. Zielerreichung**

Oftmals nimmt die Staatsanwaltschaft nach § 75 Abs. 2 OWiG nicht an einer Hauptverhandlung über Ordnungswidrigkeiten zur Ahndung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung teil. Die Regelung des § 12 Abs. 5 SchwarzArbG soll erreichen, dass das Hauptzollamt (Sachgebiet F/Fachgebiet 1) in diesen Fällen als zuständige Verwaltungsbehörde im Ordnungswidrigkeitenverfahren die Möglichkeit hat, mit seiner Sachkenntnis die Hauptverhandlung zu fördern.

Mit der Regelung wird gewährleistet, dass das Hauptzollamt (Sachgebiet F/Fachgebiet 1) Kenntnis davon erlangt, wenn die Staatsanwaltschaft an der Hauptverhandlung nach § 75 Abs. 2 OWiG nicht teilnimmt und in diesem Fall Gelegenheit erhält, im Rahmen der Hauptverhandlung die Gesichtspunkte vorzubringen, die aus seiner Sicht für die Entscheidung von Bedeutung sind. Dies gilt auch, wenn das Gericht erwägt, das Verfahren einzustellen. Der für die FKS an der Hauptverhandlung teilnehmende Vertreter erhält die Möglichkeit, Fragen an Angeklagte, Zeugen und Sachverständige zu richten.

Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft wird dadurch nicht berührt, da diese jederzeit selbst an der Hauptverhandlung teilnehmen kann.

Bei der Regelung des § 12 Abs. 5 SchwarzArbG handelt es sich um eine den § 76 Abs. 2 OWiG verdrängende Spezialregelung. Die Hauptzollämter (Sachgebiete F/Fachgebiet 1) erhalten als zuständige Verwaltungsbehörde nach § 76 Abs. 1 S. 1 OWiG Gelegenheit, in der Hauptverhandlung die Gesichtspunkte vorzubringen bzw. zu erläutern, die von ihrem Standpunkt für die Entscheidung von Bedeutung sind. Nach § 76 Abs. 2 OWiG kann das Gericht in dieser Konstellation jedoch von der Beteiligung der Hauptzollämter absehen, wenn ihre besondere Sachkunde für die Entscheidung entbehrlich ist. Das Gericht kann in Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft nicht an der Hauptverhandlung teilnimmt, nicht davon absehen, den Hauptzollämtern die Möglichkeit der Beteiligung zu geben.

Bereits vor Inkrafttreten der Regelung des § 12 Abs. 5 SchwarzArbG haben die Gerichte den FKS-Bediensteten die Möglichkeit der Mitwirkung in der Hauptverhandlung eingeräumt, soweit die Staatsanwaltschaft nach § 75 Abs. 2 OWiG nicht an der Hauptverhandlung teilgenommen hat. Die Entscheidung über die Mitwirkung lag jedoch im Ermessen des Gerichts. Die ausdrückliche gesetzliche Regelung gewährleistet die Beteiligung an der Hauptverhandlung und stärkt dadurch die Verfahrensrechte der FKS. Somit ist nunmehr gewährleistet, dass bei Nichtteilnahme der Staatsanwaltschaft an der Hauptverhandlung die Behörde teilnimmt, die den Bescheid erlassen hat. Dies ist bei der Entscheidungsfindung von Vorteil, da sie entscheidungsrelevante Tatsachen vortragen und Fachfragen beantworten kann.



Weiterhin führt die Neuregelung in der Praxis dazu, dass die Sachkenntnis der FKS vermehrt in Form von Beratung, Stellungnahmen und Gesprächen auch außerhalb der Hauptverhandlung durch die Gerichte in Anspruch genommen wird. Dies umfasst die Kommunikation bereits im Vorfeld von Hauptverhandlungen oder auch den fachlichen Austausch beispielsweise über die Höhe der Geldbußen in gleichgelagerten Verfahren.

#### **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt – bei voller Jahreswirkung 2030 – ein Personalbedarf von insgesamt 0,18 % (6,26 AK) mit Personalkosten i. H. v. 645.500 Euro auf die Wahrnehmung des Mitwirkungsrechts in der Hauptverhandlung. Bei der Planung wurde berücksichtigt, dass sich nach Einführung der neuen Ordnungswidrigkeitentatbestände die Anzahl der Verfahren erhöhen wird.

Für die Mitwirkungsrechte in der Hauptverhandlung sieht die Statistik der FKS keine Auswertungsmöglichkeit vor. Für die im Rahmen des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch geschätzten Fallzahlen ist insoweit die Entwicklung nicht darstellbar. Das in § 12 Abs. 5 SchwarzArbG verankerte Mitwirkungsrecht in der Hauptverhandlung wird durch die Hauptzollämter im Bußgeldverfahren jedoch rege genutzt. Es kann davon ausgegangen werden, dass der tatsächliche Personaleinsatz mindestens dem für die Mitwirkung in der Hauptverhandlung vorgesehenen Personalmehrbedarf entspricht.

Von der neuen Regelung wurde im Evaluierungszeitraum bundesweit Gebrauch gemacht. Wie oben dargestellt, ist die Regelung geeignet, die Verfahrensrechte der FKS zu stärken und sicherzustellen, dass deren Sachkenntnis in der Hauptverhandlung berücksichtigt wird, soweit die Staatsanwaltschaft nicht selbst an der Hauptverhandlung teilnimmt. Der personelle und finanzielle Aufwand ist daher, gemessen an der Aufgabenerfüllung, nicht unverhältnismäßig.

#### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Aufgrund der bereits vor Inkrafttreten der Regelung gelebten Praxis der Mitwirkung musste die Umsetzung der Regelung weder forciert oder gesondert eingefordert werden. Die Regelung stößt insoweit auf eine hohe Akzeptanz, sowohl seitens der Hauptzollämter als auch der Gerichte. Unbeabsichtigte Nebenwirkungen haben sich im Rahmen der Umsetzung nicht ergeben.

#### **d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der mit der Regelung des § 12 Abs. 5 SchwarzArbG verfolgte Zweck ist eingetreten. Die Regelung ergänzt die vorher in weiten Teilen bereits gelebte Praxis und stärkt die Verfahrensrechte der FKS bei der Mitwirkung in der Hauptverhandlung. Die Regelung hat sich demnach bewährt.

## II. Befugnis für erkennungsdienstliche Maßnahmen zur Vorsorge für künftige Strafverfahren

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Regelung des § 14 Abs. 3 SchwarzArbG wurde die Möglichkeit geschaffen, bei der Verfolgung von Straftaten, die mit einem der in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenstände unmittelbar zusammenhängen, erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 81b der StPO auch zur Vorsorge für künftige Strafverfahren durchzuführen.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

#### § 14 *Ermittlungsbefugnisse*

*(1) Die Behörden der Zollverwaltung haben bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die mit einem der in § 2 Abs. 1 genannten Prüfgegenstände unmittelbar zusammenhängen, die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.*

[...]

*(3) Die Behörden der Zollverwaltung dürfen bei der Verfolgung von Straftaten nach Absatz 1 erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 81b der Strafprozessordnung auch zur Vorsorge für künftige Strafverfahren durchführen.*

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Zuständig für die Anordnung der erkennungsdienstlichen Behandlung nach § 81b Abs. 1 2. Alt. StPO für Zwecke des Erkennungsdienstes sind nach § 14 Abs. 3 SchwarzArbG die Bediensteten der FKS. Die Durchführung von erkennungsdienstlichen Behandlungen und die Übermittlung der erhobenen Daten zur Speicherung in den erkennungsdienstlichen Sammlungen erfolgt in der Regel in Form der Amtshilfe bei der nächstgelegenen Dienststelle der Bundespolizei oder – in Ausnahmefällen – der Landespolizei. Sofern keine direkte elektronische Datenübermittlung zur Bestandsbildung an das BKA möglich ist, erfolgt eine postalische Übersendung von beispielsweise Fingerabdrücken und Personenbeschreibungen mit Vordruck über das ZKA, welches bereits Teilnehmer im polizeilichen Informationsverbund (§ 29 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BKAG) ist. Zum Zwecke erkennungsdienstlicher Behandlungen hat die FKS auch die Möglichkeit, schriftlich oder telefonisch über die Lagedienste und Sprechfunkzentralen der Zollverwaltung Abfragen beispielsweise im polizeilichen Informationssystem (INPOL) durchzuführen.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Ziel der Regelung ist die Gewinnung und Speicherung von Vergleichsmaterial im schon bestehenden Informationssystem der Polizei, um so die FKS oder andere Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf mögliche spätere oder später bekanntwerdende Straftaten zu unterstützen (vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 56 f.).

Die erkennungsdienstliche Behandlung nach § 81b Abs. 1 2. Alt. StPO stellt eine Maßnahme der Strafverfolgungsvorsorge dar (BVerwG, Urteil vom 23. November 2005 – 6 C 2/05). Für Zwecke des Erkennungsdienstes ist sie bei Beschuldigten aus generalpräventiven Gründen zulässig, wenn nach kriminalistischer Erfahrung Anhaltspunkte für eine Wiederholungsgefahr für gleiche oder vergleichbare Taten bestehen. In diesem Fall dürfen Lichtbilder und Fingerabdrücke des Beschuldigten auch gegen seinen Willen sowie Messungen und ähnliche Maßnahmen an ihm vorgenommen werden.

Die neue Regelung wurde seit ihrem Inkrafttreten nahezu flächendeckend von den Hauptzollämtern genutzt. So haben ca. 83 % der Hauptzollämter bislang von der Durchführung erkennungsdienstlicher Behandlungen gemäß § 14 Abs. 3 SchwarzArbG i. V. m. § 81b Abs. 1 2. Alt. StPO Gebrauch gemacht. Bereits im Jahr 2020 haben 30 Hauptzollämter insgesamt 332 erkennungsdienstliche Behandlungen zur Vorsorge für künftige Strafverfahren durchführen lassen. In den Folgejahren stieg die Anzahl der entsprechend in Amtshilfe durchgeführten erkennungsdienstlichen Behandlungen kontinuierlich an, sodass im Jahr 2023 durch die Hauptzollämter insgesamt bereits 664 Maßnahmen veranlasst wurden. Die überwiegende Anzahl der Hauptzollämter gab an, dass die Kompetenzerweiterung geeignet ist, um die FKS bei ihrer Aufgabenerledigung zu unterstützen.

Ca. 75 % der Hauptzollämter, die bislang von der neuen Regelung Gebrauch gemacht haben, gaben an, aus der Verwendung von gespeichertem Datenmaterial im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bereits Nutzen gezogen zu haben. Ihnen war es möglich, durch Vergleich mit dem vorhandenen erkennungsdienstlichen Material Personen ohne oder mit gefälschtem Ausweisdokument zu identifizieren, vorgefundene Spuren auf sichergestellten bzw. beschlagnahmten Gegenständen einer Person zuzuordnen oder das wiederholte, ggf. überörtliche Handeln von Tätern festzustellen. Die Anwendung der neuen Regelung durch die FKS erweitert den Erkenntnisgewinn und den Umfang der Vergleichsdaten für alle abfrageberechtigten Behörden. Umfangreiches Datenmaterial, welches auf verschiedenen Erkenntnisquellen beruht, stellt eine substantielle Basis für das Erkennen von Zusammenhängen und Strukturen dar.

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass das mit der Regelung verbundene Ziel grundsätzlich erreicht wurde.

### b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfallen (bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030) Personalkosten i. H. v. 618.500 Euro auf die Durchführung entsprechender erkennungsdienstlicher Behandlungen. Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass ab 2030 jährlich 2.150 entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden und hierfür 10,77 AK erforderlich sind. Dies entspricht 0,31 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch.

Anhand dieses Verhältnisses und der Anzahl tatsächlich durchgeführter – im Vergleich zur Prognose verhältnismäßig vieler – erkennungsdienstlicher Behandlungen in den Jahren 2020 – 2023 lässt sich feststellen, dass mehr Personal für die Erledigung der durchgeführten Maßnahmen erforderlich war als ursprünglich prognostiziert.

Aus der jährlichen Gegenüberstellung von erforderlichem Personal lt. Prognose und Personal, das infolge neu eingerichteter Dienstposten für die Durchführung von erkennungsdienstlichen Behandlungen im Evaluierungszeitraum theoretisch zur Verfügung stand, ergeben sich Abweichungen. Danach stand für die neue Aufgabe zu wenig Personal für die zahlreichen durchzuführenden erkennungsdienstlichen Behandlungen zur Verfügung.

**Tabelle 10 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung von erkennungsdienstlichen Behandlungen**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		103		
2020	68	332	0,34	1,66
2021	163	498	0,82	2,50
2022	288	557	1,44	2,79
2023	517	875	2,59	4,38
2030	2.150		10,77*	

\* 10,77 Soll-Personal in AK entsprechen 0,31 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Aufgrund der hohen Bedeutung von gespeichertem erkennungsdienstlichem Material für die Identifizierung von Tätern mit krimineller Neigung und entsprechender Wiederholungsgefahr weist die Anzahl der erkennungsdienstlichen Behandlungen zum Zweck des Erkennungsdienstes damit eine weiterhin steigende Tendenz auf.

Da das hierfür erforderliche Personal im Evaluierungszeitraum noch nicht zur Verfügung stand, musste Personal aus anderen Bereichen – zulasten der Aufgabenwahrnehmung im Übrigen – herangezogen werden, um die Maßnahmen durchführen zu können.

Die Erweiterung des § 14 SchwarzArbG um den Absatz 3 und die damit verbundene Schaffung der Befugnis zur Durchführung erkennungsdienstlicher Behandlungen zum Zwecke des Erkennungsdienstes wird durch die Hauptzollämter überwiegend positiv bewertet. In der Praxis diente gespeichertes erkennungsdienstliches Material insbesondere im Rahmen von Identifizierungen bei der Überführung von Beschuldigten, die durch wiederholte oder gewerbmäßige Begehung von Straftaten auffällig geworden waren. Die vorsorgliche Bereithaltung von Daten in

den polizeilichen Informationssystemen hat in diesen Fällen zu einer sachgerechten Wahrnehmung der Aufgaben beigetragen, die der FKS hinsichtlich der Erforschung und Aufklärung von Straftaten zugewiesen sind.

Die praktische Bedeutung der Erweiterung der Befugnisse wird auch dadurch ersichtlich, dass bislang deutlich mehr Maßnahmen durchgeführt wurden, als im Gesetzgebungsverfahren für die Jahre 2020 bis 2023 prognostiziert wurden mit weiterhin steigender Tendenz.

### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Grundsätzlich stößt die Regelung bei den Hauptzollämtern auf positive Resonanz. Im Rahmen der Evaluierung gab die überwiegende Anzahl der Hauptzollämter an, dass die Kompetenzerweiterung geeignet ist, die FKS und andere abfrageberechtigte Behörden bei ihrer Aufgabenerledigung zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl der durchgeführten Maßnahmen und der damit verbundenen Anreicherung des Datenbestandes ist zu erwarten, dass die FKS zukünftig einen noch größeren Nutzen aus der Regelung ziehen kann.

Bei der praktischen Anwendung der Regelung stoßen die Hauptzollämter jedoch mitunter auf Schwierigkeiten, da sie die erkennungsdienstlichen Behandlungen nicht selbst durchführen können und nicht über einen unmittelbaren Zugriff auf das gespeicherte erkennungsdienstliche Material verfügen.

Nach dem bisher in der Zollverwaltung geregelten Verfahren ordnen die Bediensteten der Hauptzollämter die erkennungsdienstliche Behandlung gegen einen Beschuldigten zwar an; durchgeführt wird die Maßnahme allerdings im Rahmen der Amtshilfe durch die Polizei (vorrangig durch die Bundespolizei).

In der Praxis erweisen sich die teilweise großen räumlichen Entfernungen zum nächsten Dienstsitz der Bundespolizei sowie deren knappe Personalausstattung der Dienststellen teilweise als hinderlich bei der Umsetzung der Vielzahl der durch die FKS angeordneten Maßnahmen. Zudem ist die Verbringung des Beschuldigten zur (Bundes-)Polizeidienststelle sowie die dortige Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung oftmals mit einem erhöhten Zeitaufwand für die Bediensteten der FKS sowie die Beschuldigten verbunden. Von einigen Hauptzollämtern wird daher vorgeschlagen, die technischen und fachlichen Voraussetzungen für die eigenständige Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen durch die FKS zu schaffen.

Dieser Vorschlag unterliegt einer differenzierten Betrachtung. Dienststellen, bei denen von der neuen Befugnis (bislang) nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht wird, profitieren in der Gesamtbetrachtung eher von der Infrastruktur und den Routinen der (Bundes-)Polizei. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass sich der berichtete Mehraufwand von den Hauptzollämtern, die häufiger erkennungsdienstliche Behandlungen anordnen und in diesem Zusammenhang auf die Unterstützung der (Bundes-)Polizei angewiesen sind, zuungunsten der Aufgabewahrnehmung dieser Dienststellen im Übrigen auswirken könnte.

Dabei ist auch zu beachten, dass die FKS nicht über die für die Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung erforderliche technische Ausstattung verfügt sowie verpflichtend umfangreiche Fachkenntnisse für die aktive Nutzung zugrundeliegender Datenbanken erforderlich sind. Eine Anschaffung des entsprechenden Equipments wäre mit hohen Kosten verbunden. Alternativ wäre zu prüfen, ob die FKS bei der selbstständigen Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung auf die technische Ausstattung der Polizeien zurückgreifen könnte. Dabei fiel zwar der mit der Verbringung des Beschuldigten zur Polizeidienststelle verbundene Zeitaufwand nicht weg, dennoch könnte das Verfahren beschleunigt werden, da insofern nicht mehr auf den (knappen) Personalkörper der Polizei zurückgegriffen werden müsste. Dies würde wiederum auch zu einer Entlastung der Polizeien führen.

In diesem Zusammenhang wird durch einen Teil der Hauptzollämter befürwortet, der FKS einen unmittelbaren Zugriff auf die polizeilichen Informationssysteme, namentlich INPOL, zu ermöglichen, um eine direktere und zügigere Übermittlung der Daten zu gewährleisten, ohne andere Verbundteilnehmer wie die Polizeien oder das ZKA zu beanspruchen, sowie bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen selbstständig Datenabfragen zum Zwecke einer erkennungsdienstlichen Behandlung durchführen zu können. Eine technische Möglichkeit, die der FKS künftig eine einfachere Abfrage ermöglicht, wird derzeit entwickelt. An die unmittelbare Eingabe der Daten in INPOL sind jedoch hohe Anforderungen (u. a. umfangreiche fachliche Kompetenzen, Einrichtung eines Dauerdienstes) geknüpft, die nicht ohne Weiteres umsetzbar sind.

Einige Hauptzollämter weisen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass sie es als erforderlich ansehen, der FKS die Möglichkeit zur Nutzung des sogenannten Fast-ID-Verfahrens einzuräumen. Hierbei handelt es sich um ein technisches Verfahren, das der Personenidentifizierung mittels Fingerabdrücke dient. Digital aufgenommene

Fingerabdrücke können ohne Zeitverzug im automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungs-System (AFIS) recherchiert werden. Technisch erfordert die Durchführung der Fast-ID die Freischaltung des Fingerabdrucksensors des von der FKS genutzten Dokumentenprüfkoffers und einen Abgleich (über ZAPF) mit AFIS. Die Nutzung des Fast-ID-Verfahrens räumt die Möglichkeit zur Personenidentifizierung mittels Fingerabdrücken ein. Es dient damit lediglich der Überprüfung der Identität. Das aufgenommene erkennungsdienstliche Material wird jedoch nicht gespeichert. Fast-ID ersetzt damit nicht eine erkennungsdienstliche Behandlung.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Insgesamt ist festzustellen, dass die neue Regelung dazu beiträgt, die ermittlungsführenden Stellen im Hinblick auf die Identifizierung von Tätern, die wiederholt strafrechtlich in Erscheinung treten, zu unterstützen. Daher ist festzuhalten, dass das Ziel der Regelung grundsätzlich erreicht worden ist, die Regelung also effektiv ist. Viele der erhofften Erkenntnisse konnten durch die geschaffene gesetzliche Grundlage gewonnen werden.

Es ist zu erwarten, dass bei steigender Zahl der durchgeführten erkennungsdienstlichen Behandlungen auch der Datenbestand wächst und die FKS Erkenntnisse in einem noch größeren Umfang nutzen kann.

Allerdings geht das bisherige Verfahren, im Rahmen dessen die Hauptzollämter auf die Unterstützung der (Bundes-)Polizei und des ZKA angewiesen sind, mit zeitaufwändigen bzw. insgesamt verbesserungswürdigen Abläufen einher. Es empfiehlt sich daher zu prüfen, ob insbesondere durch Schaffung entsprechender Vereinbarungen und Rechtsgrundlagen das bisherige Verfahren abgelöst und eine direktere und zügigere Übermittlung der Daten ermöglicht werden kann, ohne die Polizeien oder das ZKA zu beanspruchen. Dies würde nach Ansicht der Praxis zu Effizienzgewinnen bei der FKS und zu einer Entlastung der bisher in Amtshilfe für die FKS tätigen Behörden führen. Durch die Umstellung des Verfahrens könnte der mit der Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung verbundene Zeitaufwand und somit auch die Dauer des Eingriffs in die Freiheitsrechte des Beschuldigten reduziert werden.

### III. Selbstständige Durchführung Ermittlungsverfahren („Kleine Staatsanwaltschaft“)

#### 1. Inhalt der Regelung

Mit den Regelungen der §§ 14a bis 14c SchwarzArbG hat die FKS die Befugnis erhalten, einfach gelagerte Strafverfahren des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gemäß § 266a StGB selbstständig durchzuführen und abzuschließen, wenn die Staatsanwaltschaft das Verfahren unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen an die FKS abgegeben hat. Das in der FKS für die Ahndung zuständige Sachgebiet F/Fachgebiet 1 nimmt dann die Rechte und Pflichten wahr, die der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zustehen. Dessen Kompetenz reicht dabei bis zum Strafbefehlsverfahren bzw. zur Anordnung von strafprozessualen Nebenfolgen im selbstständigen Verfahren, wie die Einziehung oder die Festsetzung einer Geldbuße gegen eine juristische Person oder Personenvereinigung.

#### § 14a

#### *Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren*

(1) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung führen in den Fällen, in denen ihnen die Befugnisse nach § 14 zustehen, die Ermittlungsverfahren nach Maßgabe dieser Vorschrift und in den Grenzen des § 14b selbstständig durch, wenn die Tat ausschließlich eine Straftat nach § 266a des Strafgesetzbuches darstellt und die Staatsanwaltschaft die Strafsache an die Behörden der Zollverwaltung abgegeben hat. <sup>2</sup>Die allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren sind anzuwenden.

(2) <sup>1</sup>Eine Abgabe durch die Staatsanwaltschaft nach Absatz 1 erfolgt nicht, wenn besondere Umstände es angezeigt erscheinen lassen, dass das Ermittlungsverfahren unter der Verantwortung der Staatsanwaltschaft fortzuführen ist. <sup>2</sup>Dies ist insbesondere der Fall, wenn

1. eine Maßnahme nach den §§ 99, 102, 103 oder 104 der Strafprozessordnung beantragt worden ist,
2. eine Maßnahme nach § 100a der Strafprozessordnung beantragt worden ist,
3. die Anordnung der Untersuchungshaft nach § 112 der Strafprozessordnung beantragt worden ist,
4. die Strafsache besondere Schwierigkeiten aufweist,
5. der Beschuldigte außer dieser Tat noch einer anderen, prozessual selbstständigen Straftat beschuldigt wird und die Taten in einem einheitlichen Ermittlungsverfahren verfolgt werden sollen,
6. eine Freiheitsstrafe zu erwarten ist, die nicht im Strafbefehlsverfahren festgesetzt werden kann,
7. gegen die folgenden Personen ermittelt wird:
  - a) Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Deutschen Bundestages oder einer gesetzgebenden Körperschaft eines Landes,
  - b) Mitglieder diplomatischer Vertretungen und andere von der inländischen Gerichtsbarkeit befreite Personen,
  - c) Mitglieder einer Truppe oder eines zivilen Gefolges eines NATO-Staates oder deren Angehörige,
  - d) Personen, die in den Anwendungsbereich des Jugendgerichtsgesetzes fallen, oder
  - e) Personen, bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie vermindert schuldfähig (§ 21 des Strafgesetzbuches) oder aus psychischen Gründen in ihrer Verteidigung behindert sind, oder
8. ein Amtsträger der Zollverwaltung der Beteiligung verdächtig ist.

(3) <sup>1</sup>Soll nach Abgabe durch die Staatsanwaltschaft nach Absatz 1 eine Maßnahme nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 oder 2 beantragt werden, so haben die Behörden der Zollverwaltung nicht die Befugnis, bei Gefahr im Verzug selbst Anordnungen vorzunehmen. <sup>2</sup>Soll nach einer Abgabe durch die Staatsanwaltschaft nach Absatz 1 eine Maßnahme nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 oder 3 beantragt werden oder ergibt sich nachträglich, dass ein Fall des Absatzes 2 Satz 2 Nummer 4 bis 8 vorliegt, geben die Behörden der Zollverwaltung die Strafsache an die Staatsanwaltschaft zurück.

(4) <sup>1</sup>Im Übrigen können die Behörden der Zollverwaltung die Strafsache jederzeit an die Staatsanwaltschaft zurückgeben, die Staatsanwaltschaft kann die Strafsache jederzeit wieder an sich ziehen.

### § 14b

#### **Rechte und Pflichten bei der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren**

(1) <sup>1</sup>Führen die Behörden der Zollverwaltung das Ermittlungsverfahren nach § 14a selbstständig durch, so nehmen sie die Rechte und Pflichten wahr, die der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zustehen.

(2) <sup>1</sup>Sie haben nicht die Befugnis, Ermittlungen durch die Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen zu lassen.

(3) <sup>1</sup>Bieten die Ermittlungen genügenden Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage, so beantragt die Behörde der Zollverwaltung über die Staatsanwaltschaft bei dem zuständigen Gericht den Erlass eines Strafbefehls, wenn die Strafsache zur Behandlung im Strafbefehlsverfahren geeignet erscheint; andernfalls legt die Behörde der Zollverwaltung die Akten der Staatsanwaltschaft vor.

(4) <sup>1</sup>Hat die Behörde der Zollverwaltung den Erlass eines Strafbefehls beantragt, so nimmt sie die Rechte und Pflichten der Staatsanwaltschaft wahr, solange nicht nach § 408 Absatz 3 Satz 2 der Strafprozessordnung die Hauptverhandlung anberaumt oder Einspruch gegen den Strafbefehl erhoben ist.

(5) <sup>1</sup>Hat die Behörde der Zollverwaltung den Antrag gestellt, eine Einziehung gemäß § 435 der Strafprozessordnung selbstständig anzuordnen oder eine Geldbuße gegen eine juristische Person oder eine Personenvereinigung gemäß § 444 Absatz 3 der Strafprozessordnung selbstständig festzusetzen, so nimmt sie die Rechte und Pflichten der Staatsanwaltschaft wahr, solange die mündliche Verhandlung nicht beantragt oder vom Gericht angeordnet ist.

### § 14c

#### **Sachliche und örtliche Zuständigkeit bei der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren**

(1) <sup>1</sup>Sachlich zuständig für die Durchführung des selbstständigen Ermittlungsverfahrens nach § 14a ist das Hauptzollamt.

(2) <sup>1</sup>Örtlich zuständig für die Durchführung des selbstständigen Ermittlungsverfahrens ist das Hauptzollamt,

1. in dessen Bezirk die Straftat begangen oder entdeckt worden ist,
2. das zum Zeitpunkt der Abgabe des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft für die Prüfung gemäß § 2 Absatz 1 zuständig ist oder
3. in dessen Bezirk der Beschuldigte zum Zeitpunkt der Abgabe des Ermittlungsverfahrens seinen Wohnsitz hat; hat der Beschuldigte im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes keinen Wohnsitz, so wird die Zuständigkeit durch den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts bestimmt.

<sup>2</sup>Sind nach Satz 1 mehrere Hauptzollämter zuständig, so ist das Hauptzollamt örtlich zuständig, an das die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren abgegeben hat.

(3) <sup>1</sup>Ändert sich in den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 3 der Wohnsitz oder der Ort des gewöhnlichen Aufenthalts des Beschuldigten nach Abgabe des Ermittlungsverfahrens, so ist auch das Hauptzollamt örtlich zuständig, in dessen Bezirk der neue Wohnsitz oder Ort des gewöhnlichen Aufenthalts liegt. <sup>2</sup>Übergibt das nach Absatz 2 örtlich zuständige Hauptzollamt das Ermittlungsverfahren an das nach Satz 1 auch örtlich zuständige Hauptzollamt, so hat es die Staatsanwaltschaft davon in Kenntnis zu setzen.

## **2. Umsetzung in der Zollverwaltung**

Mit Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch hat die Generalzolldirektion die Generalstaatsanwaltschaften am 18. Juli 2019 mit einem Schreiben darüber informiert, dass Ermittlungen bei Straftaten nach § 266a StGB durch die Hauptzollämter – in den Grenzen des § 14b SchwarzArbG – selbstständig durchgeführt werden dürfen, wenn die Taten aus dem originären Aufgabenbereich der FKS stammen, für die auch bereits Ermittlungsbefugnisse nach § 14 SchwarzArbG bestehen. Gleichzeitig wurde den Generalstaatsanwaltschaften mitgeteilt, dass die Hauptzollämter im Hinblick auf die erweiterten Ermittlungsbefugnisse und die sich daraus ergebenden möglichen Unterstützungs- und Entlastungsmöglichkeiten mit den jeweilig zuständigen Staatsanwaltschaften eng zusammenzuarbeiten wollen und für gemeinsame Gespräche zur praktischen Umsetzung der Vorschriften zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang waren die Hauptzollämter aufgefordert, Kontakt zu den zuständigen Staatsanwaltschaften aufzunehmen und in gemeinsamen Besprechungen den Umgang mit den neuen Regelungen und die Zusammenarbeit diesbezüglich festzulegen. Überwiegend wurden schriftliche Protokolle hinsichtlich der Gesprächsinhalte gefertigt.

Die Gespräche zwischen Hauptzollämtern und Staatsanwaltschaften umfassten Themenschwerpunkte, wie die Auslegung und Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zur „Kleinen Staatsanwaltschaft“ (§§ 14a – 14c SchwarzArbG), die Feststellung geeigneter Verfahren, die an das Sachgebiet F/Fachgebiete 1 unter Berücksichtigung von § 14a Abs. 1 SchwarzArbG abgegeben werden können, Erörterung der Ausschlussgründe nach § 14a Abs. 2 SchwarzArbG, Besprechung der Rechte und Pflichten der „Kleinen Staatsanwaltschaft“ nach § 14b SchwarzArbG und Erörterung der Voraussetzungen für den Antrag auf Erlass eines Strafbefehls. In diesem Zusammenhang wurden von den meisten Staatsanwaltschaften Handreichungen sowie Hilfestellungen in Form von Mustern von Einstellungsverfügungen, Strafbefehlsanträgen sowie Orientierungswerte hinsichtlich der Strafzumessung zur Verfügung gestellt.

Zusätzlich wurden von den Hauptzollämtern Unterstützungsangebote von Seiten der Staatsanwaltschaften und/oder der Fachgebiete 2/3 der Sachgebiete F bzgl. der Durchführung des Strafbefehlsverfahrens in Anspruch genommen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden Fortsetzungsgespräche zum großen Teil erst wieder im Jahr 2022 aufgenommen.

Die Generalzolldirektion hat zudem – durch Teilnahme an mehreren Veranstaltungen und Fortbildungsangeboten der Staatsanwaltschaften – über die praktische Umsetzung bei den Hauptzollämtern referiert und den Austausch gesucht, um die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften zu fördern und Unklarheiten zu beseitigen.

Die neuen Befugnisse und die damit verbundenen erweiterten Aufgaben haben zudem eine organisatorische Umstrukturierung der in der FKS für die Ahndung zuständigen Sachgebiete F/Fachgebiete 1 der Hauptzollämter erforderlich gemacht. Mit Verfügung der Generalzolldirektion vom 6. Dezember 2019 wurde die Struktur der Sachgebiete F/Fachgebiete 1 angepasst. In den Sachgebieten F, in denen lediglich das Fachgebiet 1 eingerichtet war, wurde die Einrichtung einer fachlichen Geschäftsstelle mit 2 bis max. 3 AK vorgesehen. In den Sachgebieten F, in denen neben dem Fachgebiet 1 auch eine Straf- und Bußgeldsachenstelle der Fachgebiete 2/3 eingerichtet war, sollte die bestehende Geschäftsstelle zugunsten der Fachgebiete 1 bedarfsorientiert um bis zu 3 AK erweitert werden. Festgelegt wurde außerdem, dass die Fachgebiete 1 aufgrund der neuen Aufgaben durch das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch künftig 15 – 20 Prozent des Personalbedarfs der gesamten FKS erhalten sollten. In den Fachgebieten 1 der Sachgebiete F war außerdem die Einrichtung von grundsätzlich zwei fest eingerichteten Teams vorzusehen, die als Zielgrößen für den Personalbedarf mit jeweils mindestens 10 AK ausgestattet werden sollten. Eine Durchlässigkeit zwischen den Teams zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes wurde ermöglicht. Es sollte ein festes funktionales Team zur Abbildung der Aufgabe der sogenannten „kleinen Staatsanwaltschaft“ (Team 1) aufgrund der notwendigen Zusammenarbeit mit den zuständigen Staatsanwaltschaften und der erforderlichen fachlichen Spezialisierung eingerichtet werden, um die notwendige qualifizierte Erledigung der zugewiesenen Verfahren unter Beachtung prozessualer Grundsätze zu sichern. In diesem Team wurde zusätzlich die Bearbeitung von komplexen Ordnungswidrigkeitenverfahren (AEntG, MiLoG, AÜG) vorgesehen. Einem weiteren festen funktionalen Team (Team 2) wurde die Bearbeitung der gehäuft auftretenden Verfahren, etwa Leistungsmissbrauch oder illegale Ausländerbeschäftigung, zugewiesen.

Mit Verfügung vom 20. Mai 2020 hat die Generalzolldirektion diese Vorgaben nochmals konkretisiert.

Die Generalzolldirektion hat die Umsetzung/Einrichtung der Teams insbesondere durch Anforderung eines Erfahrungsberichts bei den Hauptzollämtern zum 15. Oktober 2021 begleitet.

Auf Ebene der Generalzolldirektion wurde innerhalb der Direktion VII in der Abteilung A im Referat 4 (Ahndung) der Arbeitsbereich 42 eingerichtet, der für die Steuerung der Ortsebene, insbesondere durch Rechts- und Fachaufsicht im Bereich der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren (§ 14a SchwarzArbG) über die Hauptzollämter zuständig ist und sich außerdem mit den Verfahrensrechten in diesem Bereich und der Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften und Gerichten in Fragen der Ahndung und Verfahren nach §§ 14a ff. SchwarzArbG befasst.

Die Generalzolldirektion hat zur Umsetzung der Vorschriften – nach Beendigung der „Anlaufphase“ – im Jahr 2023 Geschäftsprüfungen bei drei Hauptzollämtern durchgeführt und die praktische Umsetzung durch Dienstbesprechungen in diesem Bereich eng begleitet. Regelmäßige Erkenntnisse zur konkreten Anwendung des § 14a SchwarzArbG bei den Hauptzollämtern erhält die Generalzolldirektion aus den FKS-Jahresberichten, aus Workshops und Fachtagungen sowie aus den quartalweisen Erhebungen der Informationsbedarfe zur „kleinen Staatsanwaltschaft“.

Daneben erfolgte eine Anpassung des IT-Fachverfahrens ProFiS der FKS an die neuen Kompetenzen.



### **3. Evaluierung**

#### **a. Zielerreichung**

Die neuen Regelungen ermöglichen es der Staatsanwaltschaft, einfach gelagerte § 266a StGB-Verfahren an die Behörden der Zollverwaltung zur selbstständigen Bearbeitung abzugeben. Hierdurch sollte eine Entlastung der Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung der von der FKS aufgedeckten Verstöße erreicht und gleichzeitig Nutzen aus der besonderen Sachkunde der FKS in den Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts gezogen werden.

Die organisatorischen Strukturen zur Wahrnehmung der neuen Befugnisse inklusive des personellen und sachmittelbezogenen Aufbaus sollten im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren geschaffen werden (BT-Drs. 19/8691, S. 57). Mit der notwendigen Umstrukturierung wurde, wie oben dargestellt, im Jahr 2019 begonnen. Die notwendige Personalaufplanung soll bis 2030 abgeschlossen sein.

Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes bis zum Stichtag 31. Dezember 2023 bundesweit 6.513 Verfahren an die FKS zur selbstständigen Verfolgung abgegeben. Allerdings stellt sich die Zuleitungspraxis der Staatsanwaltschaften bundesweit als sehr heterogen dar, da jede Staatsanwaltschaft in unterschiedlichem Umfang von der Möglichkeit der Abgabe der Verfahren Gebrauch macht.

Die meisten Hauptzollämter gaben an, dass die Regelungen in den §§ 14a – 14c SchwarzArbG bei der FKS ohne große Probleme in der Praxis umgesetzt werden konnten. Die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft wurde in diesem Kontext in der Mehrheit als positiv bewertet. Wenn die Zusammenarbeit als eher schwierig (ein Hauptzollamt) oder als schwierig (drei Hauptzollämter) eingestuft wurde, wurde das mit einer mangelnden Abgabebereitschaft der Staatsanwaltschaft begründet.

Im Rahmen der Evaluierung wurden die Landesministerien zu ihren Erfahrungen im Umgang mit den neuen Regelungen befragt. An der Befragung haben insgesamt 14 Bundesländer teilgenommen: Baden-Württemberg (Ministerium der Justiz und für Migration), Bayern (Bayerisches Staatsministerium der Justiz für die acht bayerischen Schwerpunktstaatsanwaltschaften), Berlin (StA Berlin) Bremen (Senatorische Behörde für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen), Hamburg (StA Hamburg), Hessen (Hessisches Ministerium der Justiz), Mecklenburg-Vorpommern (Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (StA Essen, Siegen), Rheinland-Pfalz (Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz), Saarland (Ministerium der Justiz Saarland), Sachsen (GenStA Dresden), Schleswig-Holstein (Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein), Thüringen (Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz/Thüringer Generalstaatsanwaltschaft mit Staatsanwaltschaften Erfurt, Gera, Meiningen und Mühlhausen). Nicht teilgenommen haben Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

Aus der staatsanwaltschaftlichen Praxis ergibt sich mehrheitlich das Meinungsbild, dass sich die Zusammenarbeit mit der FKS gut gestaltet. Einzelnen Bundesländern ist keine Bewertung möglich, da einschlägige Verfahren fehlen, die „ausschließlich Straftaten nach § 266a StGB darstellen“. Lediglich in Hamburg wird die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Erstellung von Strafbefehlen als schwierig bewertet, da diese Mängel aufgewiesen und noch Korrekturen seitens der Staatsanwaltschaft bedurft hätten.

Knapp zwei Drittel der Bundesländer, die an der Befragung teilgenommen haben, geben an, dass die mit dem Gesetz beabsichtigten Entlastungen der Staatsanwaltschaften durch die Erweiterung der Befugnisse der Zollbehörden im selbstständigen Ermittlungsverfahren nicht im erwarteten Umfang eingetreten sind.

#### **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfallen (bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030) Personalkosten i. H. v. 10.727.300 Euro als jährlicher Aufwand auf die selbstständige Führung von Ermittlungsverfahren. Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass ab 2030 jährlich 12.000 Verfahren zu führen und hierfür 154,21 AK erforderlich sind. Das entspricht 4,42 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Aufgrund der Aufgabenerweiterung wurde auch vorgesehen, dass künftig zwingend ein Beamter des höheren Dienstes die Aufgaben der Sachgebietsleitung wahrnimmt.

Anhand der tatsächlichen Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten) lässt sich schätzen, wie viel Personal theoretisch für die Aufgabe pro Jahr zur Verfügung stehen würde und wieviele Verfahren auf dieser Basis bearbeitet werden könnten. Als Ist-Fallzahl wird die Anzahl der von den Staatsanwaltschaften an die FKS abgegebenen Fälle herangezogen.

**Tabelle 11 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		339		
2020	382	1.427	4,90	18,33
2021	911	1.513	11,70	19,43
2022	1.608	1.333	20,66	17,12
2023	2.886	1.883	37,09	24,18
2030	12.000		154,21*	

\*154,21 Soll-Personal in AK entsprechen 4,42 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Auf Basis der geschätzten Aufwände im Gesetzgebungsverfahren war die Personalaufplanung in den Jahren 2020 und 2021 nicht ausreichend, um die Anzahl der Zuleitungen abzuarbeiten. Bei der Wahrnehmung der Ermittlungsbefugnisse hat sich in der Praxis auch gezeigt, dass der im Gesetzgebungsverfahren geschätzte Aufwand von 16,5 Stunden pro Verfahren in vielen Fällen deutlich übertroffen wurde. Das ist unter anderem auf eine Vielzahl von zwingend erforderlichen Nachermittlungsaufträgen zurückzuführen. Zudem werden aufgrund der Komplexität der neuen Befugnisse zur Durchführung der Verfahren überwiegend erfahrene Beamte des gehobenen Dienstes eingesetzt. Darüber hinaus entsteht ein erheblicher Aufwand für eine umfassende Einarbeitung und Schulung der in diesem Bereich eingesetzten Beamten. Daher haben viele Hauptzollämter für die Wahrnehmung der Befugnisse nach §§ 14a ff. SchwarzArbG über die Aufplanung hinaus zusätzliches Personal für die Abarbeitung der Fälle eingesetzt.

Bei den Zuleitungszahlen ist in den Jahren 2020 bis 2023 bundesweit moderater Zuwachs zu verzeichnen. Die Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Zahlen zeigt jedoch, dass noch nicht im erwarteten Umfang Fälle abgegeben wurden. Neben der bei einigen Staatsanwaltschaften restriktiv gehandhabten Zuleitungspraxis liegt das insbesondere an der rechtlichen Ausgestaltung (vgl. dazu die Ausführungen unter 3c.).

Die Anpassung der IT-Systeme (insbesondere ProFiS 2.0 und ProFiS AStat) an die Vorgangsbearbeitung im selbstständigen Ermittlungsverfahren erfolgt fortlaufend. Noch sind nicht alle erforderlichen Funktionalitäten vollständig implementiert, wie etwa die Anbindung an das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV).

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Wie bereits dargestellt, konnten die neuen Regelungen bei der FKS weitestgehend ohne große Probleme umgesetzt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und den Hauptzollämtern wird grundsätzlich positiv bewertet. An einigen Stellen bestehen jedoch noch praktische Schwierigkeiten.

Das aktuelle Abgabeverfahren ist einer der Hauptgründe, warum die erwartete Entlastungswirkung nicht eingetreten ist. Das Gesetz sieht vor, dass das Hauptzollamt, dort das Sachgebiet E, sämtliche Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgibt. Diese prüft dann in jedem Einzelfall, ob sich das Verfahren zur Bearbeitung durch das Sachgebiet F/Fachgebiete 1 eignet und dieses gemäß § 14a Abs. 1 S. 1 SchwarzArbG an das Hauptzollamt abgegeben werden kann. Dieses Verfahren wird als sehr umständlich wahrgenommen, da eine selbstständige Verfahrensführung durch die Ahndungssachgebiete der FKS nicht möglich ist. Die Prüfung der Abgabe sowie das Fertigen der Abgabeverfügung durch die Staatsanwaltschaften nimmt nach den Angaben vieler Staatsanwaltschaften regelmäßig nahezu den gleichen Zeitumfang ein, wie der selbstständige Abschluss des Verfahrens. Insbesondere in Fällen

der Geringfügigkeit oder bei offensichtlicher Einstellungsreife unterbleibe daher aus Gründen der Ressourcenschonung regelmäßig eine Abgabe an das Hauptzollamt, weil das Verfahren aufgrund der Sichtung der Akten von den Staatsanwaltschaften auch gleich selbst abgeschlossen werden könne. Dies führt wiederum teilweise zu Folgeproblemen im Rahmen der Ahndung des § 8 Abs. 3 SchwarzArbG (siehe Teil II. A. VI.)

Das vorgelagerte Abgabepflicht steht nicht nur einer Entlastung entgegen, sondern verursacht auch einen erhöhten Aktenumlauf sowie zeitliche Verzögerungen, die im Lichte des Beschleunigungsgebotes als kritisch betrachtet werden müssen.

Vereinzelte wird von den Hauptzollämtern die Forderung der Staatsanwaltschaft kritisch bewertet, dass das Sachgebiet E das Verfahren bereits in einem sehr frühen Stadium an die Staatsanwaltschaft abgeben müsse. Eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft über die Abgabe an das Sachgebiet F/Fachgebiet 1 ist dann nur auf Grundlage eingeschränkter Informationen möglich. Wenn die Staatsanwaltschaft den Fall regelmäßig unmittelbar an das Sachgebiet F/Fachgebiet 1 abgibt, und dieses wiederum (Nach-) Ermittlungen durch das Sachgebiet E beauftragt, führt das zu einer zeitlichen Verzögerung der Ermittlungen.

Vielfach wird von den Staatsanwaltschaften und Hauptzollämtern daher eine Verfahrenspraxis wie bei den Fachgebieten 2/3 der Sachgebiete F als sachdienlicher erachtet. Im Rahmen der §§ 386 ff. AO stehen den Hauptzollämtern in Steuerstrafverfahren bereits selbstständige Ermittlungsbefugnisse zu. Hintergrund der Regelungen in der AO, die bereits jahrzehntelang in der Praxis etabliert sind, ist die Nutzung der Kompetenzen und des Sachverständnisses der Finanzbehörden. Die Finanzbehörde hat bei Verdacht einer Steuerstraftat im Grundsatz eine eigenständige Ermittlungskompetenz. Diese wird dadurch eingeschränkt, dass die Staatsanwaltschaft die Steuerstrafsache jederzeit von sich aus an sich ziehen kann (Evokationsrecht). Sie ist Herrin des Verfahrens. Hiermit korrespondiert aus Sicht des BGH (Beschluss vom 30. April 2009, 1 StR 90/09) eine Unterrichtungspflicht der Finanzbehörden gegenüber der Staatsanwaltschaft. Zwar besteht keine gesetzliche Pflicht der Finanzbehörde zur Mitteilung sämtlicher von ihr eingeleiteter Ermittlungsverfahren. Der BGH empfiehlt jedoch regelmäßige Kontaktgespräche zwischen der Staatsanwaltschaft und der Finanzbehörde, damit die Staatsanwaltschaft im Hinblick auf die sinnvolle Ausübung ihres Evokationsrechts in den in Betracht kommenden Fällen frühzeitig eingebunden ist.

Darüber hinaus ist der Anwendungsbereich für die selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren aufgrund von § 14a Abs. 2 SchwarzArbG stark eingeschränkt. Sowohl die Staatsanwaltschaften, als auch die Hauptzollämter äußern diese Einschätzung im Rahmen der Evaluierung. Dies liege u. a. daran, dass eine Abgabe nur zulässig ist, wenn sich der Tatvorwurf ausschließlich auf eine Straftat nach § 266a StGB beschränkt. Eine Abgabe an die Sachgebiete F/Fachgebiete 1 scheitert daher oftmals an der Ausschließlichkeit des Straftatbestandes des § 266a StGB, da bei Vorliegen weiterer Verstöße, wie beispielsweise Hinterziehung von Lohnsteuern, Betrug oder ausländerrechtlicher Verstöße eine Verfolgung durch die FKS auf dieser Grundlage ausscheidet. Verfahren, in denen sich der Tatverdacht allein auf eine Straftat nach § 266a StGB bezieht, seien in diesem Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung. Auch wenn sich die Zusammenarbeit weiter einspielen sollte, sei nicht davon auszugehen, dass die Anzahl der Abgaben wesentlich steigt. Nur eine Aufhebung des Ausschließlichkeitserfordernisses würde dazu führen, dass substantiell mehr Fälle in die Zuständigkeit der Hauptzollämter fallen.

Der Ausschlussgrund nach § 14a Abs. 2 Nr. 1 SchwarzArbG wird von Hauptzollämtern und der staatsanwaltschaftlichen Praxis ebenfalls kritisch gesehen. Demnach darf das Verfahren nicht mehr an die Hauptzollämter abgegeben werden, wenn die Durchsuchung beim Beschuldigten von der Staatsanwaltschaft beantragt worden ist. Andererseits wurde der FKS jedoch die Befugnis eingeräumt, Durchsuchungen nach der Abgabe selbst zu beantragen. Mitunter stellt sich jedoch erst nach der Durchsuchung heraus, dass das Verfahren nach den aktuellen Regelungen durchaus zur selbstständigen Bearbeitung geeignet ist. Um die Möglichkeit zu eröffnen, Verfahren auch nach einer vollzogenen Durchsuchung durch die Ahndungssachgebiete bearbeiten zu können, wird deshalb von der Justiz vielfach die Streichung des § 14a Abs. 2 Nr. 1 SchwarzArbG vorgeschlagen, da sich der Tatvorwurf im Zuge der Durchsuchung nicht selten relativiere und zudem auch dem Zoll in § 14a Abs. 3 S. 1 SchwarzArbG die Befugnis eingeräumt werde, selbst Durchsuchungsmaßnahmen zu beantragen und zu vollziehen.

Auch bei der weiteren Betrachtung der praktischen Umsetzung der Regelungen zeigt sich, dass eine Entlastung nicht im erwarteten Maße eingetreten ist. Gemäß § 14b Abs. 3 SchwarzArbG ist der Strafbefehlsantrag dem Gericht über die Staatsanwaltschaft vorzulegen. Hier bedarf es also einer erneuten Befassung (nach der Prüfung ob das Verfahren für die selbstständige Bearbeitung durch das Hauptzollamt geeignet ist) der Staatsanwaltschaft, was ebenfalls erhöhten Aktenumlauf und zeitliche Verzögerungen mit sich bringt.

Ebenfalls wird von den Hauptzollämtern, wie auch von der Justiz, auf das Fehlen einer Regelung hingewiesen, um die Kompetenz der bei der gerichtlichen Hauptverhandlung anwesenden Zollbediensteten nutzen zu können. Es besteht kein Anwesenheitsrecht, wenn nach § 408 Abs. 3 S. 2 StPO die Hauptverhandlung anberaumt oder

Einspruch gegen den Strafbefehl erhoben ist. Derzeit ist deshalb auch nicht geregelt, wie eine etwaige Teilnahme an der Hauptverhandlung durch Bedienstete der Zollverwaltungen ermöglicht werden soll. Aufgrund dessen wurden die Beschäftigten der Zollverwaltung des Öfteren erst gar nicht über den Hauptverhandlungstermin informiert oder zu einer Hauptverhandlung (ein-)geladen. War eine Teilnahme eines Vertreters der Zollverwaltung gewünscht, war hingegen unklar, in welcher Form eine solche Teilnahme erfolgen kann und soll. Teilweise wurde der Vertreter des Zoll deshalb als sachverständiger Zeuge benannt, was zu dem Umstand führte, dass er als Zeuge die Verhandlung weitgehend verpasste. Deshalb wurde öfter eine jeweilige Absprache mit der Staatsanwaltschaft getroffen, dass ein Vertreter des Zolls als „Beisitzer“ der Staatsanwaltschaft teilnehmen könne. Aufgrund der derzeitigen fehlenden Regelungen liegt es jedoch bei jedem Fall im Ermessen des Richters, ob der Vertreter der FKS als Zeuge oder „Beisitzer“ der Staatsanwaltschaft teilnimmt. Grundsätzlich muss deshalb derzeit immer aktiv das Gespräch mit den Staatsanwaltschaften und Gerichten gesucht werden und die Teilnahme dem Gericht und der Staatsanwaltschaft angeboten werden.

Vor dem Hintergrund des geplanten Personalaufwuchses in diesem Bereich besteht umfassender Fortbildungsbedarf der Hauptzollämter. Aktuell werden entsprechende Vertiefungsschulungen für die Hauptzollämter durch die Generalzolldirektion konzipiert. Es ist geplant, dass der Lehrgang vom Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung im Team-Coaching zusammen mit einem Praktiker des Hauptzollamtes als nebenamtlich Lehrenden durchgeführt werden soll.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Wie oben dargestellt, hat sich gezeigt, dass die Regelungen nicht zu der erwartenden Entlastung und Verfahrensoptimierung geführt haben.

Um die Anwendbarkeit der Verfahrensregelungen zu verbessern und eine effektive Entlastung der Staatsanwaltschaften herbeizuführen, sollten die von Hauptzollämtern und Staatsanwaltschaften vorgebrachten Hemmnisse beseitigt werden. Die §§ 14a-14c SchwarzArbG könnten nach Ansicht der Praxis dahingehend geändert werden, dass eine vorherige Abgabe an das Hauptzollamt vonseiten der Staatsanwaltschaft nicht weiter vorgesehen ist.<sup>6</sup> Die zur Abgabe geeigneten Verfahren werden in der Regel ohnehin bereits von der FKS eingeleitet und durch die für die Ermittlungen zuständigen Sachgebiete E der Hauptzollämter auf der Grundlage des § 14 Abs. 1 SchwarzArbG mit den entsprechenden polizeilichen Befugnissen nach der StPO ermittelt. Eine Umstellung des Verfahrens dahingehend, dass die Hauptzollämter „einfach gelagerte Fälle“ direkt und ohne Beteiligung der Staatsanwaltschaften (end-)bearbeiten, entspricht systematisch der normierten Kompetenzordnung der Finanzbehörden und ist daher dem deutschen Strafprozessrecht nicht fremd. Eine Beseitigung der Vorlagepflicht beschleunigt zudem das Verfahren. Außerdem kann hierdurch die mit dem Gesetz ursprünglich gewünschte Entlastung der Staatsanwaltschaften tatsächlich herbeigeführt werden, weil diese sich mit „einfach gelagerten“ Verfahren nicht mehr befassen muss und sich auf rechtlich und/oder tatsächlich komplexere Verfahren konzentrieren kann.

Auch könnte der Verfahrensablauf dadurch optimiert werden, dass analog zu den Finanzbehörden der Abschluss der Ermittlung in Form des Strafbefehls nicht mehr zwingend über die Staatsanwaltschaft bei dem zuständigen Gericht beantragt wird.

Um der von den Staatsanwaltschaften geäußerten Sorge entgegen zu treten, die Sachleitungsbefugnis bei Wegfall des vorgelagerten Abgabeerfordernisses nicht entsprechend ausüben zu können, könnte für die Gewährleistung des Evokationsrechts eine Unterrichtungspflicht etabliert werden. Dies kann durch regelmäßige und frühzeitige Informationsaustausche zwischen dem jeweiligen Hauptzollamt und den jeweils örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften, um die Staatsanwaltschaften über ein vom Hauptzollamt geführtes Ermittlungsverfahren zu informieren, sichergestellt werden. Das gilt insbesondere bei Ermittlungsverfahren, bei denen eine Evokation nicht fern liegt.

Erforderlich ist die Etablierung von Mitwirkungsrechten in der Hauptverhandlung. Zudem sollten die bestehenden Ahndungskompetenzen durch die Streichung der Ausschließlichkeit erweitert werden.

Zuletzt ist anzumerken, dass beantragte Durchsuchungsmaßnahmen kein Ausschlussgrund für eine selbstständige Bearbeitung der Verfahren sein sollten.

---

<sup>6</sup> Hierzu sind Änderungen im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung enthalten, zu denen die Länder- und Verbändebeiträge bis Anfang Oktober 2024 erfolgte. Die Bewertung der Länder zu den Änderungen in den §§ 14a – 14c SchwarzArbG wird entsprechend für den Regierungsentwurf berücksichtigt werden.

## IV. Möglichkeit der TKÜ bei bandenmäßigem Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Regelung des § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. q) StPO wurde für den Straftatbestand des Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt unter den in § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB genannten Voraussetzungen eine Befugnis zur Überwachung der Telekommunikation geschaffen:

#### *§ 100a Telekommunikationsüberwachung*

*(1) <sup>1</sup>Auch ohne Wissen der Betroffenen darf die Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet werden, wenn*

*1. bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand als Täter oder Teilnehmer eine in Absatz 2 bezeichnete schwere Straftat begangen, in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht, oder durch eine Straftat vorbereitet hat, [...]*

*(2) <sup>1</sup>Schwere Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 sind:*

*1. aus dem Strafgesetzbuch: [...]*

*q) Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt unter den in § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 genannten Voraussetzungen, [...]*

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Aktuell sind 19 Hauptzollämter mit der notwendigen Technik ausgestattet und im Wirkbetrieb. Die notwendige Ausstattung weiterer FKS-Standorte mit eigenen TKÜ-Auswerteräumen ist für die nächsten Jahre geplant.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Die gesetzliche Regelung zielt auf die Verbesserung der Bekämpfung schwerer Wirtschafts- und organisierter Kriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit ab. Die neue Befugnis dient dabei der Aufklärung von Straftaten, die unrichtige Belege als Tatmittel voraussetzen (insbesondere Schein- oder Abdeckrechnungen). Der besonders schwere Fall nach § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB umschreibt mit der bandenmäßigen Begehung eine besondere Form von organisierter Beitragsvorenthaltung. Durch Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung sollen die verborgenen Strukturen aufgedeckt werden und insbesondere auch Gespräche zwischen Ausstellern und Verwendern von Schein- oder Abdeckrechnungen aufgezeichnet werden, die die Erstellung derartiger Rechnungen verabreden und die Art und Weise der Übergabe der Rechnungen und die Veranlassung und Durchführung der illegalen Zahlungen vereinbaren. Zudem sollen die das Netzwerk der Servicefirmen steuernden Hintermänner ermittelt werden können (vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 61).

Die neuen Befugnisse werden im Rahmen der Ermittlungen flächendeckend genutzt. So haben ca. 85 % der Hauptzollämter bereits TKÜ-Maßnahmen durchgeführt, die sich auf § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB stützen. Im Jahr 2019 wurde von entsprechenden TKÜ-Maßnahmen überwiegend noch abgesehen, weil bei den meisten Hauptzollämtern aufgrund der fehlenden technischen Ausstattung die Durchführung von TKÜ nicht oder nur schwer möglich war.

Bereits im Jahr 2020 wurde der Einsatz verdeckter Ermittlungsmaßnahmen bei komplexen OFS-/OK-Verfahren als geeignetes Instrument zur Ermittlung der organisierten Täter- und Firmenstrukturen immer bedeutsamer. So wurden im Jahr 2020 bei 25 Hauptzollämtern insgesamt 60 TKÜ-Maßnahmen (für ca. 760 Telefonanschlüsse) eigenständig durchgeführt. In 36 Fällen erfolgte die TKÜ aufgrund von Straftaten nach § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB. In den übrigen Fällen wurde die TKÜ z. B. aufgrund von Schleusungsdelikten nach § 96 Abs. 2 AufenthG oder aufgrund von § 263 Abs. 3 StGB oder § 370 Abs. 3 AO angeordnet.

Wenngleich die Anzahl der durchgeführten TKÜ-Maßnahmen im Zusammenhang mit Straftaten gem. § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB im Jahr 2021 auf 21 Fälle gesunken ist, handelt es sich bei der TKÜ nach wie vor um eine bedeutende Ermittlungsmaßnahme zur Aufklärung organisierter Formen der Schwarzarbeit und organisierter Kriminalität, insbesondere auch zur Aufdeckung von Strukturen des Kettenbetruges unter Verwendung von Schein- oder Abdeckrechnungen. So kamen insgesamt 41 neue TKÜ-Maßnahmen (für ca. 350 Telefonanschlüsse) zu den aus dem Vorjahr andauernden 11 Überwachungen hinzu.

Im Jahr 2022 wurden insgesamt 39 neue TKÜ-Maßnahmen (für ca. 430 Telefonanschlüsse) durchgeführt. In 18 Fällen davon wegen Straftaten nach § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB.

Im Rahmen der Evaluierung geben alle 41 Hauptzollämter übereinstimmend an, dass die neu geschaffene Möglichkeit der Telekommunikationsüberwachung eine wesentliche Voraussetzung für die Ermittlung krimineller Strukturen und Unternehmen, die mit dem Ziel der Beitragsvorenthaltung Schein- und Abdeckrechnungen in den Verkehr bringen bzw. nutzen, darstelle. Einzelne Hauptzollämter merken sogar an, dass ohne diese Regelung eine effektive Bekämpfung der mittleren und schweren Kriminalität überhaupt nicht möglich sei.

Aus der Befragung geht weiter hervor, dass die überwiegende Mehrheit der Hauptzollämter durch die TKÜ Erkenntnisse gewonnen hat, die ohne TKÜ kaum oder gar nicht hätten gewonnen werden können. Für Straftaten gem. § 266a StGB sowie der damit einhergehenden Bekämpfung des Kettenbetrugs bedeutet dies, dass durch den erfolgreichen Einsatz einer TKÜ die Möglichkeit besteht, „verborgene“ Erkenntnisse zu gewinnen, die für die Ermittlungen zwingend erforderlich sind. Das umfasst beispielsweise

- (Geld)Verstecke / unbekannte Objekte/Räumlichkeiten,
- Verantwortlichkeiten innerhalb des Täterkreises,
- die Identifizierung weiterer Täter,
- den Modus Operandi bzgl. Ankauf/Verkauf von Abdeckrechnungen,
- den Geldfluss,
- Bewegungsprofile der Täter,
- Erkenntnisse zum subjektiven Tatbestand,
- die Abrechnungspraxis bei der Schwarzlohnzahlung und
- die Kommunikation der Tatbeteiligten.

Knapp die Hälfte der Hauptzollämter sieht die Zielerreichung allerdings dadurch gefährdet, dass noch nicht ausreichend geschultes Personal für die komplexe und zeitintensive Aufgabe zur Verfügung steht. Aktuell sind auch noch nicht alle Hauptzollämter mit dem notwendigen technischen Equipment ausgestattet.

#### **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Aktuell sind 19 Hauptzollämter mit der notwendigen Technik ausgestattet. Dafür sind einmalige Kosten i. H. v. 84.867,57 Euro pro Hauptzollamt angefallen. Diese teilen sich wie folgt auf:

Technik beim Hauptzollamt	16.318,00 Euro
Technik TKÜ-Anlagen Köln und Bonn	59.778,77 Euro
zusätzliche dezentral Betreuungsaufgaben durch lokale TKÜ-Verbindungsbeamte	4.064,52 Euro
Büroausstattung gem. Fachkonzept	4.706,28 Euro
<b>Gesamtkosten pro Hauptzollamt</b>	<b>84.867,57 Euro</b>

Die laufenden Kosten für die Ausstattung der Hauptzollämter mit eigener TKÜ-Auswertetechnik unterteilen sich wie folgt:

Mietkosten ZKA-Net	5.034,84 Euro
konzeptioneller technischer Ausbau und Erhalt der TKÜ-Anlagen	8.290,32 Euro
anteilige zusätzliche Personalkosten im ZFD	68.762,52 Euro
zusätzliche Raumkosten	9.720,00 Euro
<b>Gesamtkosten Betrieb pro Hauptzollamt / Jahr</b>	<b>91.207,68 Euro</b>

Neben den einmaligen und laufenden Kosten für den Betrieb der Anlage wurde im Gesetzgebungsverfahren Personal für die Durchführung der entsprechenden TKÜ-Maßnahmen veranschlagt. Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfallen (bei voller Regelungswirkung im Jahr 2030) Personalkosten i. H. v. 21.316.700 Euro auf diesen Posten. Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass ab 2030 jährlich 82 entsprechende TKÜ-Maßnahmen durchgeführt werden und hierfür 328 AK erforderlich sind. Das entspricht 9,4 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialsleistungsmisbrauch.

Auf Grundlage dieses Personalbedarfsschlüssels – 4 AK je TKÜ-Maßnahme – und der Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten zur Erfüllung der neuen Aufgaben) lässt sich schätzen, wie viel Personal theoretisch für die Aufgabenerfüllung pro Jahr zur Verfügung stehen würde und wie viele TKÜ-Maßnahmen durchgeführt werden könnten (Soll-Fallzahl). Diese Prognose ist den tatsächlich durchgeführten TKÜ-Maßnahmen auf Basis v. § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 2 StGB gegenüberzustellen (Ist-Fallzahl).

**Tabelle 12 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Durchführung von TKÜ-Maßnahmen**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
2020	3	36	10,43	144,00
2021	6	21	24,90	84,00
2022	11	18	43,95	72,00
2023	20	28	78,88	112,00
2030	82		328,00*	

\* 328,00 Soll-Personal in AK entsprechen 9,48 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Diese Gegenüberstellung zeigt, dass deutlich mehr TKÜ-Maßnahmen durchgeführt wurden, als im Gesetzgebungsverfahren für die Jahre 2020 bis 2023 prognostiziert wurden. Aufgrund der oben dargestellten herausragenden Bedeutung der aus den TKÜ gewonnen Erkenntnisse und der Erwartungshaltung vieler Staatsanwaltschaften, in Verfahren im Bereich der organisierten oder schweren Wirtschaftskriminalität TKÜ-Maßnahmen durchzuführen, haben viele Hauptzollämter hier einen Schwerpunkt im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung gesetzt. Da das hierfür erforderliche Personal im Evaluierungszeitraum noch nicht zur Verfügung gestanden hat, musste somit Personal aus anderen Bereichen – zulasten der Aufgabenwahrnehmung im Übrigen – herangezogen werden, um der umfangreichen, aufwändigen und personalbindenden Aufgabe gerecht zu werden.

Wie dargestellt, wird die Aufnahme des bandenmäßigen Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt in den Katalog des § 100a StPO von allen Hauptzollämtern positiv bewertet. In diesem Zusammenhang durchgeführte TKÜ-Maßnahmen stellen eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, Netzwerke organisierter und Wirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit Beitragsvorenthaltung zu ermitteln. In der Praxis werden insbesondere bei Großverfahren wesentliche Erkenntnisse für das Ermittlungsverfahren gewonnen. Dadurch können Großverfahren teilweise auch effizienter und schneller zu einem Abschluss gebracht werden. Werden aufgrund der TKÜ z. B. Erkenntnisse zu den Verantwortlichkeiten innerhalb der Organisationsstruktur gewonnen, können diese als Beweismittel verwendet werden und es sind insoweit keine umfangreichen Ermittlungen mehr erforderlich.

Die Bedeutung der Neuregelung zeigt sich auch dadurch, dass bislang deutlich mehr TKÜ-Maßnahmen durchgeführt wurden als prognostiziert. Auch die Staatsanwaltschaften erwarten im Bereich der organisierten bzw. schweren Kriminalität regelmäßig die Durchführung von TKÜ-Maßnahmen.

Die Durchführung entsprechender Maßnahmen ist jedoch sehr personalintensiv. Je nach Anzahl der überwachten Anschlüsse werden durchschnittlich vier Mitarbeiter für die TKÜ eingesetzt; in den Tagen vor der Vollstreckung eines Haftbefehls muss mitunter im 24-Stunden-Betrieb gearbeitet werden. Entstehende Kosten für Dolmetscher, werden als Verfahrenskosten veranschlagt. Die mit der personalintensiven Aufgabe verbundenen Kosten stehen aufgrund des erheblichen Erkenntnisgewinns jedoch in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen.

Problematisch ist jedoch, dass noch nicht alle Hauptzollämter mit der notwendigen Technik ausgestattet sind. Sofern auf Antrag einer Staatsanwaltschaft das Gericht eine TKÜ-Maßnahme anordnet (§ 100e Abs. 1 StPO), muss diese bei einem benachbarten Hauptzollamt oder Zollfahndungsamt durchgeführt werden. Die zusätzlichen Kosten für das Pendeln, insgesamt mitunter bis 30 Stunden Arbeitszeit wöchentlich (4 AK, 1,5 Stunden pro Tag) und die Kosten für die Nutzung der Dienst-Kfz, stehen hingegen nicht im Verhältnis zu den Anschaffungskosten zusätzlicher TKÜ-Technik. Aufgrund der Bedeutung der Erkenntnisse für die Ermittlungstätigkeit wäre hier eine schnellstmögliche Ausstattung sämtlicher Hauptzollämter mit der notwendigen Technik dringend erforderlich.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Grundsätzlich stößt die Regelung bei den Hauptzollämtern auf positive Resonanz. Es hat sich für die Ermittlungen ein erheblicher praktischer Nutzen ergeben.

Allerdings wird die Regelung in der jetzigen Ausgestaltung mitunter als zu eng wahrgenommen, da lediglich der schwere Fall des § 266a Abs. 4 Nr. 4 StGB erfasst ist. Eine TKÜ kann daher nur bei bandenmäßiger Begehung angeordnet werden. Die Nachweisführung der Bandenabrede als Voraussetzung der TKÜ ist in der Praxis aber schwierig, da für die besonders schweren Fälle des § 266a Abs. 4 StGB ein hoher Organisationsgrad und ein arbeitsteiliges Zusammenwirken mehrerer Personen im Verborgenen charakteristisch sind. Die bisherige Regelung erlaubt es nicht, die verborgenen Strukturen durch Maßnahmen der TKÜ unabhängig vom Erfordernis einer bandenmäßigen Begehung aufzudecken. Die praktische Erfahrung zeigt, dass zum Zeitpunkt der Beantragung einer TKÜ-Maßnahme teilweise nicht klar ist, ob die Täter als Bande operieren und wer Mitglied ist. Diese Erkenntnisse ergeben sich häufig erst im Rahmen einer TKÜ-Maßnahme.

Insoweit besteht aus Sicht der Hauptzollämter gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Insbesondere die Anforderungen an die Durchführung von TKÜ-Maßnahmen sollten nach Meinung der Hauptzollämter „niedrigschwelliger“ gestaltet werden, um das mit der Regelung verfolgte Ziel einer effektiveren Bekämpfung der schweren und organisierten Wirtschaftskriminalität im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit noch besser verfolgen zu können. Die Praxis schlägt als Möglichkeit vor, weitere besonders schwere Fälle des § 266a Abs. 4 StGB in den Katalog des § 100a StPO aufzunehmen. Nach den Erfahrungen der FKS ist hier ebenfalls ein zunehmend hoher Organisationsgrad und arbeitsteiliges Zusammenwirken mehrerer Personen im Verborgenen feststellbar.

Aus der staatsanwaltschaftlichen Praxis werden teilweise vergleichbare Vorschläge geäußert. So spricht sich die Landesjustizverwaltung Brandenburg im Rahmen der Evaluierung explizit für eine Ausweitung des Katalogs in § 100a StPO aus, um eine effektive Aufklärung der professionellen Strukturen, insbesondere im Bereich der organisierten (Wirtschafts-) Kriminalität zu ermöglichen.

### d. Schlussfolgerung und Empfehlung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Ziel der Regelung mit der Erweiterung des § 100a Abs. 2 Nr. 1 StPO um den schweren Fall von § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB grundsätzlich erreicht worden ist, die Regelung also effektiv ist. Viele der erhofften Erkenntnisse konnten durch die geschaffene gesetzliche Grundlage gewonnen werden. Allerdings sind weitere Begehungsformen, durch die ebenfalls Schäden in Millionenhöhe entstehen, nach Meinung der Hauptzollämter nicht erfasst. Daher spricht sich die Mehrheit der Hauptzollämter für eine Erweiterung des Katalogs in § 100a Abs. 2 Nr. 1 StPO um weitere schwere Fälle des § 266a StGB aus, um die schwere Wirtschaftskriminalität im Bereich der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung noch besser bekämpfen zu können. In diesem Sinne schlägt die Praxis vor, auch die besonders schweren Fälle nach § 266a Abs. 4 Nr. 2 und 3 StGB in den Katalog des § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. q) StPO aufzunehmen.



## **C. Neue Zusammenarbeitsbehörden**

### **I. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden**

#### **1. Inhalt der Regelung**

Mit der Regelung des § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 12 SchwarzArbG wurden die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS aufgenommen. Die FKS wird bei ihren Prüfungen nach dem SchwarzArbG von den Zusammenarbeitsbehörden unterstützt.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

#### *§ 2 Prüfungsaufgaben*

[...]

*(4) Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von*

[...]

*12. den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden, [...]*

#### **2. Umsetzung in der Zollverwaltung**

Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit aus dem SchwarzArbG selbst ergeben, bedurfte es grundsätzlich keiner zusätzlichen organisatorischen Umsetzungsakte. Die Zusammenarbeit erfolgt unmittelbar zwischen den Hauptzollämtern und den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden.

#### **3. Evaluierung**

##### **a. Zielerreichung**

Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden, die die FKS bei ihren Prüfungen unterstützen, zielt darauf ab, den gegenseitigen Informationsaustausch zu verbessern, um illegale Lohnpraktiken in diesem Bereich effektiver bekämpfen und landesrechtliche Vorschriften besser durchsetzen zu können (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 29 f., 46 f.).

Das Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe (STL) gehört zu den besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen Branchen. Der gewerbliche Güterkraftverkehr ist Teil des STL-Gewerbes und nach § 3 des Güterkraftverkehrsgesetzes erlaubnispflichtig. Die FKS ist nach § 6 Abs. 4 Nr. 9 SchwarzArbG verpflichtet, die zuständigen Genehmigungsstellen bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen das Güterkraftverkehrsgesetz zu unterrichten. Die Genehmigungsstellen können ihrerseits bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung mitwirken, wenn sie die im Rahmen ihrer eigenen Überprüfungen festgestellten Anhaltspunkte der FKS mitteilen (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 46 f.).

Dass die Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Bereich STL geführt hat, wird von der überwiegenden Mehrheit der Hauptzollämter (81 %) so gesehen. Wenige Hauptzollämter haben noch keine Erfahrungswerte, weil bislang kaum Zusammenarbeit stattgefunden hat oder keine entsprechenden Sachverhalte zur Bearbeitung vorlagen.

Die Mehrheit der nach Landesrecht zuständigen Stellen, die an der Befragung im Rahmen der Evaluierung teilgenommen haben (70 %), können nicht bewerten, ob die Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Bereich STL geführt hat. Dieses Ergebnis ist nachvollziehbar, da diese Aufgabe in den originären Zuständigkeitsbereich der FKS fällt. Bisher sieht auch nur knapp die Hälfte der zuständigen Stellen, die an der Befragung teilgenommen haben, in der Zusammenarbeit mit der FKS eine Möglichkeit, landesrechtliche Vorschriften besser durchsetzen zu können.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes haben die Hauptzollämter mit den örtlichen Stellen der neuen Zusammenarbeitsbehörden Hinweise ausgetauscht und gemeinsame Prüfungen durchgeführt. Im Zeitraum von 2020 bis 2022 wurden zwischen den Behörden pro Jahr durchschnittlich 175 Hinweise bzw. Anhaltspunkte übermittelt und bearbeitet. Außerdem sind im Durchschnitt 61 gemeinsame Prüfungen mit den Genehmigungsbehörden durchgeführt worden. Für das Jahr 2023 ist im Vergleich zu den Vorjahren ein Anstieg der Maßnahmen auf 251 gegenseitig übermittelte Hinweise und 83 gemeinsame Prüfungen festzustellen.

Die Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden wird von den Hauptzollämtern überwiegend positiv bewertet. Auch die Genehmigungsbehörden, die bereits mit der FKS zusammengearbeitet haben, sehen die Zusammenarbeit mehrheitlich positiv. Allerdings hat die Zusammenarbeit bislang nur bei wenigen Stellen auch dazu geführt, dass diese auf landesrechtliche Verstöße gegen Vorschriften aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich reagieren konnten, etwa durch die Einleitung von Bußgeldverfahren oder den Widerruf bzw. den Entzug der Erlaubnis.

### **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Für die Erfüllung der neuen Aufgaben im Kontext der Zusammenarbeit mit den o.g. Stellen wurde ein verhältnismäßig geringer Personalaufwand für die zu erwartenden Sachverhalte prognostiziert:

Auf Ebene der Generalzolldirektion wird mit einem Aufwand von 0,2 AK (= 14.514,80 Euro pro Jahr) für die Zusammenarbeit mit den Landesbehörden gerechnet. Davon umfasst sind etwa Tätigkeiten wie die Organisation, Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung von Zusammenarbeitsbesprechungen sowie Aufwände für die Evaluierung der Zusammenarbeit und die Bewertung datenschutzrechtlicher Fragestellungen.

Außerdem wurde auf Grundlage der qualifiziert abgeschlossenen Ermittlungsverfahren im Bereich STL aus dem Jahr 2017 geschätzt, dass bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 mit 4.785 Sachverhalten zu rechnen ist, die von der FKS zu bearbeiten und in denen die Genehmigungsbehörden über die Verfahrensausgänge zu unterrichten sind.

Im Evaluierungszeitraum haben sich die Sachverhalte – in Form von Hinweisen und gemeinsamen Prüfungen – folgendermaßen entwickelt (Ist-Fallzahl):

	2019	2020	2021	2022	2023
Beidseitig übermittelte Hinweise / Anhaltspunkte	58	165	158	201	251
Gemeinsame Prüfungen	14	40	94	49	83

Bei der Ermittlung des Personalbedarfs wurde im Gesetz davon ausgegangen, dass für die Bearbeitung und Übermittlung der Hinweise durch die Hauptzollämter insgesamt 3 AK erforderlich sind (entspricht 0,09 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs, also einem Aufwand i. H. v. 3.489,18 AK bei Umsetzung aller Änderungen des Gesetzes). Insoweit ergibt sich für die operativen Maßnahmen folgendes Bild:

**Tabelle 13 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		72		
2020	152	205	0,10	0,12
2021	363	252	0,23	0,16
2022	641	250	0,40	0,16
2023	1.151	334	0,72	0,20
2030	4.785		3,00*	

\* 3,00 Soll-Personal in AK entsprechen 0,09 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Die Praxis hat gezeigt, dass auf Ebene der Hauptzollämter – zusätzlich zu den ursprünglich vorgesehenen Aufwänden für die Hinweisbearbeitung in Form von Mitteilungen über die Verfahrensausgänge – im Bereich STL zahlreiche gemeinsame Prüfungen mit den Genehmigungsbehörden durchgeführt wurden. Damit ist festzustellen, dass im Arbeitsalltag auch die Durchführung von gemeinsamen und in der Regel zeitintensiven Prüfungen einen wesentlichen Bestandteil der Zusammenarbeit darstellt.

Bezugnehmend auf die für den Erfüllungsaufwand herangezogene Anzahl der Mitteilungen an die Genehmigungsbehörden über den Ausgang der entsprechenden Ermittlungsverfahren kann nach Ablauf der vergangenen vier Jahre sowie in Anbetracht der im Rahmen der Befragung gewonnenen Erkenntnisse (siehe unten) konstatiert werden, dass die geschätzte Übermittlungszahl auf absehbare Zeit wohl nicht erreicht wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass auch im Jahr 2030 weniger als 1.000 Mitteilungen an die Genehmigungsbehörden übersandt werden, sodass hier der Personalansatz geringer als ursprünglich kalkuliert ausfallen dürfte. Im Gegenzug finden jedoch bereits jetzt personalintensive gemeinsame Prüfungen statt, bei denen Personal der FKS in großen Umfang eingesetzt wird.

Wie bei der Zielerreichung dargestellt, trägt die Zusammenarbeit nach Einschätzung der meisten Hauptzollämter zur Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bei. Angesichts des verhältnismäßig geringen Personalmehraufwands scheint die Regelung zum jetzigen Zeitpunkt nicht unverhältnismäßig.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Wie oben dargestellt, sehen fast alle Hauptzollämter eine Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Bereich STL durch die Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden und setzen die Regelung bereits um. Durch die Neuregelung hat sich die Arbeitsweise in den Sachgebieten jedoch nicht grundsätzlich geändert.

Seit Aufnahme der Zusammenarbeit in das SchwarzArbG konnten einige Hauptzollämter mehr Prüfungen im Bereich STL erfassen. Die meisten Hauptzollämter verzeichnen allerdings ein gleichbleibendes Prüfaufkommen in diesem Bereich. Nur bei wenigen Hauptzollämtern findet keine Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden statt. Gründe für die unterbliebene Zusammenarbeit werden bei den betroffenen Hauptzollämtern v.a. darin gesehen, dass es kaum Berührungspunkte mit der neuen Zusammenarbeitsbehörde gibt, aufgrund regionaler Besonderheiten andere Prüfungsschwerpunkte gesetzt werden (z. B. Prüfung von Kurier- und Paketdienstleistern im Stadtgebiet) oder kaum/ keine Hinweisingänge der Genehmigungsbehörden zu verzeichnen sind.

Der Gehalt der von den Genehmigungsbehörden übermittelten Informationen bzw. Feststellungen wird von den meisten Hauptzollämtern positiv im Hinblick auf ihre Aufgabenerfüllung bewertet. Im Zusammenhang mit dem Austausch von Informationen wird von wenigen Hauptzollämtern jedoch bemängelt, dass es an einem gemeinsamen IT-Verschlüsselungssystem fehle.

Auf Seiten der Zusammenarbeitsbehörden haben sich insgesamt elf Bundesländer an der Befragung beteiligt. Sechs Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Bremen, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen) haben jeweils eine Gesamtbewertung für die zuständigen Stellen vorgenommen. Aus fünf Bundesländern (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) erfolgte die Beantwortung der Fragen durch mehrere Stellen. Aus Sicht der Genehmigungsbehörden, die sich an der Evaluierung beteiligt haben, ist noch keine flächendeckende Zusammenarbeit mit der FKS zu verzeichnen. 74 % der zuständigen Stellen geben an, bislang noch überhaupt nicht mit der FKS zusammengearbeitet zu haben. Länderübergreifend werden folgende unterschiedliche Gründe dafür genannt. Es wird ausgeführt, dass eine Zusammenarbeit nicht erforderlich sei, es keine Berührungspunkte mit der FKS gebe, mitunter seien auch keine Ansprechpartner bei der FKS bekannt. Sofern der FKS bereits Sachverhalte übersandt wurden, erfolge keine Rückmeldung durch die FKS. Darüber hinaus sind bei einigen Behörden im Rahmen der eigenen Aufgabenausübung keine Fälle von Schwarzarbeit bekannt geworden; ggf. fehle es an fachkundiger Kompetenz in der eigenen Behörde, Schwarzarbeit zu erkennen.

Außerdem bestehe fachlich teilweise keine Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit der FKS. Dazu wurden insbesondere folgende Punkte angeführt:

- Bei der Genehmigungsprüfung und damit verbunden auch bei der entsprechenden Aufsichtstätigkeit handele es sich um eine im Ergebnis erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung der jeweiligen Unternehmer selbst. Allenfalls bei Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Verstößen gegen Lenk- und Ruhezeiten bestehe ein mittelbarer Bezug bzgl. der Berufskraftfahrer, wenn diese nachfolgend für eine Risikoeinstufung durch die Arbeitsschutzbehörden gemeldet würden. Demzufolge erscheine die Zusammenarbeit mit den für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden nach § 2 Abs. 4 Nr. 13 SchwarzArbG, welche für die Verfolgung der Verstöße gegen Lenk- und Ruhezeiten zuständig sind, wesentlich zielführender.
- Allenfalls beim Einsatz von sog. Drittstaatenangehörigen als Berufskraftfahrer bestehe eine Zuständigkeit der GüKG-Genehmigungsbehörden im Rahmen der Erteilung von Fahrerbescheinigungen (FB). Allerdings verfügten diejenigen Unternehmer bzw. Berufskraftfahrer, welche eine FB beantragen, in der Regel auch über entsprechende Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse. Aufgrund der Tatsache, dass die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in diesem Bereich in die Zuständigkeit des BALM fällt, erscheine insoweit eine Zusammenarbeit mit dem BALM zielführender, da dort ggf. weitergehende Erkenntnisse zu einschlägigen Verstößen vorlägen.

Sofern die Behörden im Bereich STL bereits zusammenarbeiten, wird die Zusammenarbeit von den zuständigen Landesstellen mehrheitlich positiv bewertet. Gleiches gilt für die Art und Weise der gegenseitigen Informationsübermittlung. Die Genehmigungsbehörden sehen im Informationsaustausch einen Vorteil in der Zusammenarbeit mit der FKS. Aus Sicht der Behörden könnten dadurch Erkenntnisse gewonnen werden, die für die eigene Aufgabenwahrnehmung, z. B. im Rahmen von Gewerbeuntersagungsverfahren, bedeutsam sind.

Darüber hinaus werden in besseren Kontrollmöglichkeiten von Unternehmern, besseren Möglichkeiten, Berufszugangsvoraussetzungen nach GBZugV zu prüfen, sowie der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen am Markt, da u. a. auffällige Unternehmen schneller identifiziert werden können, Vorteile in der Zusammenarbeit mit der FKS gesehen.

Allerdings ist die Mehrheit der Stellen, die sich an der Evaluierung beteiligt haben, bislang nicht der Auffassung, dass die Aufnahme in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS und die daraus resultierende Zusammenarbeit geeignet ist, Verstöße gegen das Güterkraftverkehrsgesetz zu identifizieren. Die Gründe für diese Einschätzung sind aus Sicht der Genehmigungsbehörden darin zu sehen, dass noch keine Zusammenarbeit stattgefunden hat, entsprechende Feststellungen bereits über das BALM oder die örtlichen Polizeivollzugsbehörden im Rahmen einschlägiger Straßenkontrollen getroffen werden und darüber hinaus gegenseitig auferlegte Hürden vor dem Hintergrund des Datenschutzes eine Zusammenarbeit behindert.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine spürbar verbesserte Bekämpfung von Schwarzarbeit und eine effektivere Durchsetzung von Landesrecht durch die für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden im Bereich der STL-Branche zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht zu verzeichnen ist. Von der Zusammenarbeit wird insbesondere von Seiten der zuständigen Stellen auf Landesebene nur in sehr geringem Umfang Gebrauch gemacht. Auch bei den Hauptzollämtern fällt die Zusammenarbeit regional unterschiedlich intensiv aus. Ein Grund hierfür wird bei beiden Behörden darin gesehen, dass die Voraussetzungen für diese neue Kooperation noch nicht geschaffen sind. Das hängt auch mit den Folgen der Corona-

Pandemie zusammen, da während dieser Zeit kaum gemeinsame Gespräche / Kontaktaufnahmen stattgefunden haben. Die Regelung ist v. a. bei den örtlichen Stellen der Zusammenarbeitsbehörden im Arbeitsalltag z.T. noch nicht präsent; es fehlt an Kontaktdaten der Ansprechpartner; aufgrund fehlender Kontakte bleiben Berührungspunkte unerkannt. Von Seiten der Landesbehörden wird angeregt, konkrete Ansprechpartner zu benennen, vermehrt gemeinsame „Kontrollaktionen“ durchzuführen sowie regelmäßig Informationen auszutauschen. Um die Etablierung der Zusammenarbeit voranzutreiben, ist die Zusammenarbeit beider Behörden in der Praxis unter Einbindung der übergeordneten Behörden (Generalzolldirektion, Landesministerien) weiter auszugestalten. Eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen ist dafür nicht erforderlich.

## II. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Gesetzesänderung wurden die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen. Die FKS wird bei ihren Prüfungen nach dem SchwarzArbG von den Zusammenarbeitsbehörden unterstützt. Darüber hinaus hat die FKS gem. § 6 Abs. 4 S. 1 Nr. 15 SchwarzArbG die o. g. Stellen über Anhaltspunkte für Verstöße gegen die Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zu unterrichten, wenn diese sich bei ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung nach dem SchwarzArbG ergeben.

#### § 2

#### *Prüfungsaufgaben*

[...]

(4) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von

[...]

17. den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen, [...]

#### § 6

#### *Unterrichtung von und Zusammenarbeit mit Behörden im Inland und in der Europäischen Union sowie im Europäischen Wirtschaftsraum*

[...]

(4) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung unterrichten die jeweils zuständigen Stellen, wenn sich bei der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Anhaltspunkte ergeben für Verstöße gegen

[...]

15. die Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder.

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit aus dem SchwarzArbG selbst ergeben, bedurfte es grundsätzlich keiner zusätzlichen organisatorischen Umsetzungsakte. Die Zusammenarbeit erfolgt unmittelbar zwischen den Hauptzollämtern und den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 Nr. 17 SchwarzArbG sowie die Ergänzung des § 6 Abs. 4 Nr. 15 SchwarzArbG sollen den gegenseitigen Austausch von Erkenntnissen über Mindestlohn- und Mindestentgeltunterschreitungen gewährleisten, um illegale Lohnpraktiken gemeinsam und damit effektiver bekämpfen und darüber hinaus landesrechtliche Vorschriften besser durchsetzen zu können (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 29 f., 47).

Seit Inkrafttreten des Gesetzes haben die Hauptzollämter mit den örtlichen Stellen der neuen Zusammenarbeitsbehörde Hinweise bzw. Anhaltspunkte ausgetauscht und vereinzelt gemeinsame Prüfmaßnahmen durchgeführt. Nach einem sehr zögerlichen Start der neuen Zusammenarbeit wurden von 2021 bis 2023 zwischen den Behörden pro Jahr im Durchschnitt 28 Hinweise übermittelt und bearbeitet sowie durchschnittlich drei gemeinsame Prüfungen durchgeführt.

In wenigen Fällen hat die Zusammenarbeit beider Behörden bereits dazu geführt, dass sich Anhaltspunkte für die Einleitung von Ermittlungsverfahren verdichtet haben (bei sechs Hauptzollämtern) und auf Landesebene Sanktionsempfehlungen gegen Generalunternehmer ausgesprochen werden konnten (Saarland).

Die Rückmeldungen der Hauptzollämter und der acht Bundesländer, die sich im Rahmen der Evaluierung an der Befragung beteiligt haben, führen insgesamt zu der Feststellung, dass sich bislang noch keine flächendeckende, intensive Zusammenarbeit etabliert hat. Zudem ist eine Zusammenarbeit nicht in allen Bundesländern möglich, weil es an eingerichteten zuständigen Stellen auf Landesebene fehlt (Hessen, Sachsen) oder es kein Vergabe- und Tariftreuegesetz gibt (Bayern).

Die Mehrheit der Hauptzollämter und der Bundesländer, die sich an der Evaluierung beteiligt haben, kann infolgedessen nicht beurteilen, ob und inwieweit die seit 2019 gesetzlich geregelte Zusammenarbeit zu einer Verbesserung bei der Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken geführt hat. Bisher sehen drei Bundesländer in der Zusammenarbeit eine Möglichkeit, landesrechtliche Vorschriften besser durchsetzen zu können.

**b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Für die Erfüllung der neuen Aufgaben im Kontext der Zusammenarbeit mit den o. g. Stellen wurde ein verhältnismäßig geringer Personalaufwand für die zu erwartenden Sachverhalte prognostiziert:

Auf Ebene der Generalzolldirektion wird mit einem Aufwand von 0,2 AK für die Zusammenarbeit mit den Landesbehörden gerechnet. Davon umfasst sind hierbei insbesondere Tätigkeiten wie die Organisation, Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung von Zusammenarbeitsbesprechungen sowie Aufwände für die Evaluierung der Zusammenarbeit und die Bewertung datenschutzrechtlicher Fragestellungen.

Daneben wurde auf Basis der Anzahl vergebener öffentlicher Aufträge zudem geschätzt, dass bei voller Regelungswirkung im Jahr 2030 mit ca. 78 meldepflichtigen Sachverhalten zu rechnen ist. Im Evaluierungszeitraum haben sich die übermittelten Sachverhalte und gemeinsamen Prüfungen folgendermaßen entwickelt (Ist-Fallzahl):

	2019	2020	2021	2022	2023
Beidseitig übermittelte Hinweise / Anhaltspunkte	0	5	35	21	29
Gemeinsame Prüfungen	2	0	2	3	4

Bei der Ermittlung des Personalbedarfs wurde im Gesetz davon ausgegangen, dass für die Bearbeitung und Übermittlung der Hinweise durch die Hauptzollämter insgesamt 0,04 AK erforderlich sind (entspricht 0,001 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK bei Umsetzung aller Änderungen des Gesetzes). Insoweit ergibt sich für die operativen Maßnahmen folgendes Bild:

**Tabelle 14 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		2		
2020	2	5	0,00	0,00
2021	6	37	0,00	0,02
2022	10	24	0,01	0,02
2023	19	33	0,01	0,02
2030	78		0,04*	

\* 0,04 Soll-Personal in AK entsprechen 0,001 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Obwohl nach der subjektiven Einschätzung der beteiligten Hauptzollämter und der nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen der Start der Zusammenarbeit als zögerlich beschrieben wird, werden – gemessen am Soll 2023 und vor dem Hintergrund der bislang erfolgten Personalaufplanung – bereits verhältnismäßig viele Hinweise übermittelt bzw. gemeinsame Prüfungen durchgeführt.

Aus den Befragungen der Hauptzollämter und der nach Landesrecht zuständigen Prüf- und Kontrollbehörden geht hervor, dass von der neuen Regelung im Evaluierungszeitraum weder seitens der FKS noch der Zusammenarbeitsbehörden intensiv Gebrauch gemacht wurde. Den Rückmeldungen der Hauptzollämter ist zu entnehmen, dass die Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen im Bereich der landesrechtlichen Vergabe- und Tariftreuegesetze bisher keinen Schwerpunkt in der Aufgabenerfüllung darstellt und gemeinsame Maßnahmen nur in geringem Umfang durchgeführt wurden.

Da grundsätzlich zur Erfüllung der neuen Aufgaben im Bereich der Zusammenarbeit mit den o. g. Stellen ein geringer Personalkostenmehrbedarf prognostiziert wurde, ist bislang kein unverhältnismäßiger Arbeits- und Personalaufwand infolge der neuen Regelung festzustellen.

### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Den Rückmeldungen der Hauptzollämter sowie den verhaltenen Umfragebeteiligungen der Länder ist zu entnehmen, dass aus der Regelung zur Zusammenarbeit mehrheitlich bislang kein erheblicher praktischer Nutzen gezogen werden konnte. Dieser Umstand ist v. a. darauf zurückzuführen, dass noch keine flächendeckende Zusammenarbeit etabliert ist. Das ist aus Sicht beider Behörden darauf zurückzuführen, dass mitunter noch Unkenntnis über die Aufgaben der anderen Behörde besteht und beide Behörden unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte haben. Darüber hinaus ist die Personalsituation angespannt. Daher werden teilweise andere Aufgabenschwerpunkte gesetzt. In einigen Bundesländern existieren schließlich keine entsprechenden Landesstellen bzw. Gesetze. Ein Teil der Hauptzollämter erwähnt auch, dass die neue Zusammenarbeitsbehörde im FKS-Alltag noch nicht präsent sei.

Sofern bereits eine Zusammenarbeit zu verzeichnen ist, findet diese in unterschiedlicher Weise statt und wird von beiden Behörden als eher positiv bewertet. Die Zusammenarbeit besteht z. B. darin, anlassbezogenen Informationen auszutauschen (z. B. über das Hamburger Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit) oder Arbeitsgespräche zu führen. Bislang wurden nur selten gemeinsame Maßnahmen, z. B. im Rahmen der Aktionstage in Bremen, durchgeführt und in begrenztem Umfang Hinweise übermittelt. In diesem Zusammenhang wird von Seiten der Bundesländer allerdings auch kritisiert, dass die FKS im Nachgang zu den ihr übermittelten Hinweisen keine Rückmeldungen gebe.

Ein Teil der Hauptzollämter sieht u. a. den verbesserten Informationsaustausch und den zusätzlichen Erkenntnisgewinn für Prüfobjekte und Nachunternehmer als Mehrwert der Zusammenarbeit. In den Ländern werden Synergieeffekte und der Austausch entscheidungsrelevanter Informationen für die Fallbearbeitung als Vorteile erwähnt. Allerdings bewerten einige Bundesländer auch die aus ihrer Sicht lange Bearbeitungsdauer bei der FKS als hinderlich.

### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Eine spürbar verbesserte Bekämpfung von Schwarzarbeit und eine effektivere Durchsetzung von Landesrecht im Bereich des Tariftreue- und Vergaberechts durch die neue Regelung zur Zusammenarbeit ist zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht zu verzeichnen. Von der Zusammenarbeit wird bislang nur in geringem Maße Gebrauch gemacht. In einigen Bundesländern ist eine Zusammenarbeit mangels entsprechender Landesvorschriften bzw. eingerichteter Stellen nicht realisierbar.

Ein Grund für die bisher kaum entwickelte Zusammenarbeit wird sowohl bei den Hauptzollämtern als auch bei den Behörden darin gesehen, dass die Voraussetzungen für diese neue Kooperation noch nicht geschaffen sind: Die Regelung ist im Arbeitsalltag nicht präsent; es fehlt an Kontaktdaten der Ansprechpartner. Um die Etablierung der Zusammenarbeit voranzutreiben, ist keine Änderung der gesetzlichen Normen erforderlich. Entscheidend ist vielmehr die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit beider Behörden in der Praxis unter Einbindung der übergeordneten Behörden (Generalzolldirektion, Landesministerien).



### III. **Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden**

#### 1. **Inhalt der Regelung**

Mit der Gesetzesänderung wurden die Anmelde- und Erlaubnisbehörden nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen, § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 18 SchwarzArbG. Die FKS wird bei ihren Prüfungen nach dem SchwarzArbG von den Zusammenarbeitsbehörden unterstützt.

#### § 2 *Prüfungsaufgaben*

[...]

(4) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von

[...]

18. *den nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden, [...]*

#### 2. **Umsetzung in der Zollverwaltung / Zwischenevaluierung 2021**

Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit aus dem SchwarzArbG selbst ergeben, bedurfte es grundsätzlich keiner zusätzlichen organisatorischen Umsetzungsakte. Die Zusammenarbeit erfolgt unmittelbar zwischen den Hauptzollämtern und den Anmelde- und Erlaubnisbehörden.

Im Jahr 2021 wurde angesichts der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages auf Bundestagsdrucksache 19/10683 (S. 46) eine Zwischenevaluierung durchgeführt. Darin sollte untersucht werden, ob die Aufnahme der Anmeldebehörden in den § 2 SchwarzArbG generell zu einer Verbesserung bei der Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken im Prostitutionsgewerbe geführt hat und ob der Schutzgedanke des ProstSchG durch eine potentielle Informationsweitergabe an die Zollbehörden (neben der regelmäßigen Datenübermittlung an die Finanzämter) grundsätzlich gefährdet ist. Aufgrund der o. g. pandemiebedingten Einschränkungen war zu diesem Zeitpunkt keine valide Einschätzung zur Wirksamkeit der Regelungen möglich. Es wurde seinerzeit empfohlen, eine erneute Betrachtung der Aufnahme der Anmeldebehörden nach § 3 ProstSchG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 SchwarzArbG im Rahmen der im Gesetz vorgesehenen Evaluierung vorzunehmen (vgl. Ausschussdrucksache 19(7) – 1060 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages).

#### 3. **Evaluierung**

##### a. **Zielerreichung**

Beim Prostitutionsgewerbe handelt es sich um eine besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffene Branche i. S. d. § 2a Abs. 1 Nr. 10 SchwarzArbG. Die Aufnahme der Anmelde- und Erlaubnisbehörden in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden soll es der FKS ermöglichen, mit Unterstützung dieser Behörden illegale Lohnpraktiken im Prostitutionsgewerbe besser bekämpfen zu können (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 29 f., 47). Die Zusammenarbeit i. S. d. SchwarzArbG umfasst insbesondere den gegenseitigen Informationsaustausch unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie die Durchführung gemeinsamer Prüfungen.

Die Zusammenarbeit mit den Anmelde- und Erlaubnisbehörden wurde im Evaluierungszeitraum maßgeblich von den Folgen der Corona-Pandemie beeinflusst. Während der Pandemie war das Prostitutionsgewerbe in vielen Bundesländern aufgrund behördlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus und Senkung der Infektionszahlen zeitweise fast völlig zum Stillstand gekommen. Insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 gab es länderspezifische Zugangsbeschränkungen und temporäre Schließungen von Prostitutionsstätten, -fahrzeugen und -veranstaltungen. Daher war die legale Ausübung der Berufstätigkeit in dieser Branche über weite Strecken stark eingeschränkt bzw. unmöglich. Die FKS konnte ihren gesetzlichen Prüfauftrag insoweit auch nur in eingeschränktem Umfang wahrnehmen.

Aufgrund dieser Einschränkungen hat sich in den Jahren 2020 und 2021 keine flächendeckende Zusammenarbeit mit den Prostitutionsschutzbehörden etabliert. Nur wenige Hauptzollämter haben erste Kontakte zu den Zusammenarbeitsbehörden geknüpft und vereinzelt gemeinsame Besprechungen durchgeführt.

Dennoch fand an einigen Stellen bereits eine Zusammenarbeit statt. Im Zeitraum von 2020 bis 2022 wurden zwischen den Zusammenarbeitsbehörden pro Jahr durchschnittlich 47 Hinweise bzw. Anhaltspunkte übermittelt und bearbeitet. Darüber hinaus wurden durchschnittlich 53 gemeinsame Prüfungen mit den Anmelde- und Erlaubnisbehörden im Bereich des Prostitutionsgewerbes durchgeführt. Für das Jahr 2023 ist im Vergleich zu den Vorjahren ein deutlicher Anstieg der Maßnahmen auf 123 gegenseitig übermittelte Hinweise und 113 gemeinsame Prüfungen festzustellen. Auf Basis der vorliegenden statistischen Daten ist eine weitergehende Differenzierung des Zahlenmaterials zwischen Anmelde- und Erlaubnisbehörden nicht möglich.

Anhand der steigenden Zahl wechselseitiger Hinweise und gemeinsamer Prüfungen ist eine positive Entwicklung abzuleiten. Ein Grund hierfür ist die Auswirkung des schrittweisen Aufbaus der Zusammenarbeit zwischen den Hauptzollämtern und den Anmelde- und Erlaubnisbehörden nach den – zusätzlich durch die Corona-Pandemie beeinflussten – Startschwierigkeiten beim Aufbau behördlicher Zusammenarbeit. Im Vergleich zu 2019 bzw. 2020 hat sich die Zusammenarbeit aus Sicht der Hauptzollämter verbessert. Eine flächendeckende, intensive Zusammenarbeit hat allerdings auch im Jahr 2023 noch nicht stattgefunden, sondern blieb auf wenige Hauptzollämter bzw. Anmelde- und Erlaubnisbehörden beschränkt.

Die Mehrheit der Hauptzollämter und Anmelde- und Erlaubnisstellen kann über keine nennenswerten Erfahrungen bei der Zusammenarbeit berichten und daher auch nicht beurteilen, ob und inwieweit die Neuregelung zu einer Verbesserung bei der Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken im Prostitutionsgewerbe geführt hat. 14 % der zuständigen Anmelde- und Erlaubnisbehörden sowie 42 % der Hauptzollämter sind der Auffassung, dass sich aufgrund der Zusammenarbeit eine Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in diesem Gewerbegebiet ergeben hat.

Ursachen für die, trotz der gestiegenen Fallzahlen, immer noch rudimentäre Zusammenarbeit sehen beide Behörden u. a. darin, dass es bisher kaum Anlässe hierzu gegeben hat. Im Zuständigkeitsbereich einiger Hauptzollämter sind beispielsweise keine bzw. kaum Prostitutionsstätten angemeldet. Außerdem wird in manchen Bundesländern bei den Finanzämtern und zuständigen Rentenversicherungsträgern die legale Prostitution als selbstständige Tätigkeit eingeordnet, insbesondere, wenn das sog. „Düsseldorfer Verfahren“ steuerlich zur Anwendung kommt.

Bei 24 % der Hauptzollämter führte die Zusammenarbeit mit den Anmelde- und Erlaubnisbehörden im Evaluierungszeitraum zur Feststellung konkreter Anhaltspunkte für die Einleitung von Ermittlungsverfahren. 9 % der Anmelde- und Erlaubnisbehörden haben Sachverhalte ihres Zuständigkeitsbereichs infolge der von der FKS erhaltenen Informationen aufklären können. Konkret handelt es sich um die Bearbeitung von Verstößen gegen die Anmeldepflicht nach dem ProstSchG sowie (nicht weiter bestimmte) Maßnahmen gegen illegale Prostitution.

## **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Für die Erfüllung der neuen Aufgaben im Kontext der Zusammenarbeit mit den o.g. Stellen wurde 2019 ein verhältnismäßig geringer Personalaufwand im Gesetz veranschlagt. Bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 ist danach zu erwarten, dass für die Zusammenarbeit ein Aufwand von 0,5 AK entsteht. Der erwartete Aufwand umfasst insbesondere Tätigkeiten wie die Organisation, Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung von Zusammenarbeitsbesprechungen.

Hintergrund für diesen relativ niedrigen Personalansatz ist der Umstand, dass mit dem Gesetz keine Erweiterung der Prüfkompetenzen der FKS verbunden war. Die Prüfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gehört branchenübergreifend zu den Kernaufgaben der FKS. Daher ist die Entgegennahme und Bearbeitung von Hinweisen sowie die Durchführung von Prüfungen in der Branche des Prostitutionsgewerbes nicht als zusätzlicher Aufwand im Gesetz berücksichtigt.

- Die Zusammenarbeit ist derzeit regional auf einzelne Hauptzollämter und zuständige Stellen nach dem ProstSchG begrenzt. Aufgrund des geringen Erfüllungsaufwands bzw. der großen Überschneidung mit dem Prüfauftrag der FKS scheint der angesetzte Erfüllungsaufwand dennoch nicht unangemessen.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Die Mehrheit der Hauptzollämter (54 %) und Anmelde- und Erlaubnisbehörden nach dem ProstSchG (90 %) sieht Vorteile in der Zusammenarbeit. Aus Sicht der Hauptzollämter bietet die Zusammenarbeit zunächst die Gewähr für einen rechtssicheren und zügigen Datenaustausch. So kann die FKS im Rahmen der risikoorientierten Prüfungsvorbereitung erforderliche Zusatzinformationen über Prüfobjekte, Identitäten, Besonderheiten der Branche sowie Anzahl und Nationalität von Beschäftigten erlangen.

Gemeinsame Prüfungen haben aus Sicht der Hauptzollämter zudem eine präventive Wirkung. Diese Auffassung wird von den Anmelde- und Erlaubnisbehörden geteilt: Gemeinsame Maßnahmen mit der FKS hätten eine abschreckende Wirkung und könnten einen Beitrag dazu leisten, ein allgemeines Bewusstsein für die negativen Folgen von Schwarzarbeit zu schaffen. Darüber hinaus sehen die Anmelde- und Erlaubnisbehörden u. a. folgenden weiteren Nutzen in der Zusammenarbeit mit der FKS:

- Möglichkeit, nicht angemeldete Prostituierte ausfindig zu machen und deren Arbeitsbedingungen durch verschiedene Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen zu verbessern,
- leichtere Durchsetzbarkeit der Anmeldepflicht der Prostituierten,
- Verbesserung der Möglichkeit, Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Prostitutionsgewerbe aufzudecken und zu verfolgen,
- effizientere Sachbearbeitung,
- Gewinnung von Erkenntnissen aus einem gemeinsamen Erfahrungsaustausch (z.B. bei Vernehmungsstrategien, Erkennen von Verhaltensmustern).

Die Art und Weise des wechselseitigen Informationsaustauschs wird von der überwiegenden Mehrheit der Anmelde- und Erlaubnisbehörden grundsätzlich positiv bewertet. Die meisten dieser Behörden (67 %) sind zudem der Ansicht, dass der Informationsaustausch dem Schutzgedanken des ProstSchG, insbesondere hinsichtlich des erhöhten Datenschutzbedürfnisses im Bereich der Prostitution, gerecht wird. Nur wenige Anmeldebehörden (16 %) haben im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung die Erfahrung gemacht, dass Prostituierte aus Sorge vor einer Weiterleitung der Informationen davor zurückschrecken oder sich weigern, diese zu offenbaren. Nur ein Antwortbeitrag bezieht sich explizit auf die Feststellung, dass die Prostituierten in Anmeldegesprächen ihre Bedenken hinsichtlich der Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten äußern.

Die Anmelde- und Erlaubnisbehörden haben darüber hinaus die Erfahrung gemacht, dass Prostituierte sich nicht trauten, gegen die Betreiber „auszusagen“, da sie Angst vor Repressalien hatten. Diese Einschätzung deckt sich mit den Erfahrungen der FKS, wonach häufig keine Bereitschaft der betroffenen Personen bestehe, sich umfassend zu Form und Inhalt ihrer Arbeitsverhältnisse zu äußern. Dies erschwere die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Hierbei handelt es sich jedoch um kein alleiniges branchenspezifisches Problem – ähnliches Verhalten lässt sich in der Prüfpraxis der FKS auch in anderen Branchen feststellen.

Anpassungen oder Ergänzungen der gesetzlichen Regelung zur Zusammenarbeit mit den nach dem ProstSchG zuständigen Behörden erachtet die Mehrheit der Hauptzollämter aber nicht für erforderlich. Ungefähr die Hälfte der Anmelde- und Erlaubnisbehörden sieht hingegen Anpassungsbedarf. Das betrifft jedoch insbesondere die praktische Ausgestaltung der Zusammenarbeit. So sind teilweise keine konkreten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bekannt. Außerdem wünschen viele Anmelde- und Erlaubnisbehörden eine vermehrte Einbeziehung bei örtlichen Prüfungen und einen verbesserten und regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Einige Stellen machen konkrete Vorschläge, die nach ihrer Ansicht die Zusammenarbeit mit der FKS und die Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken verbessern würden. So wird von einem Befragungsteilnehmer vorgeschlagen, der FKS generell die Ausfertigungen der erteilten Erlaubnisse zur besseren Planung von Nachkontrollen zur Verfügung zu stellen.

### d. Schlussfolgerung und Empfehlung

Eine spürbare Verbesserung der Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken im Prostitutionsgewerbe kann zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht festgestellt werden. Die Zusammenarbeit zwischen FKS und den Erlaubnis- und Anmeldebehörden nach dem ProstSchG hat sich noch nicht flächendeckend etabliert. Entsprechend sieht ungefähr die Hälfte der Anmelde- und Erlaubnisbehörden Anpassungsbedarf, insbesondere bei der praktischen Ausgestaltung der Zusammenarbeit.

Neben den üblichen Startschwierigkeiten beim Aufbau einer behördlichen Zusammenarbeit war die Anfangszeit nach Inkrafttreten des Gesetzes insbesondere von den Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt. Dennoch ist es einigen Hauptzollämtern und Behörden gelungen, trotz dieser Umstände die neu geregelte Zusammenarbeit zu

nutzen, um illegale Beschäftigung im Prostitutionsgewerbe zu bekämpfen. Für 2023 ist ein deutlicher Anstieg gemeinsamer Maßnahmen festzustellen. Diese Feststellung lässt den Rückschluss zu, dass der Auf- bzw. Ausbau der Zusammenarbeit von beiden Behörden verfolgt wird.

Um die Etablierung der Zusammenarbeit nach den mit der Corona-Pandemie verbundenen Startschwierigkeiten weiter voranzutreiben, scheinen weitere Sensibilisierungsmaßnahmen und Unterstützungsangebote für die Ortsebene durch die Generalzolldirektion zweckmäßig. Eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen scheint hingegen zu diesem Zeitpunkt voreilig.

Die Ergebnisse des Evaluierungsberichts sollten an dieser Stelle als Impuls gesehen werden, um die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der FKS und den Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 Nr. 18 SchwarzArbG zu stärken. Nach einem angemessenen Zeitraum kann auf Grundlage der sodann gewonnenen belastbaren Erkenntnisse über einen möglichen gesetzlichen Anpassungsbedarf entschieden werden. Eine abschließende Evaluation der Regelungen ist ab dem Jahr 2030 vorgesehen – nach Erreichen der vollen Wirkung des jährlichen Erfüllungsaufwandes des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch.

Somit kann erst im Anschluss eine umfassendere Bewertung der Wirksamkeit und Erforderlichkeit der Regelung in § 2 Abs. 4 Nr. 18 SchwarzArbG – insbesondere im Hinblick auf die für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des ProstSchG zuständigen Behörden – erfolgen. Dies gilt vor allem auch vor dem Hintergrund der derzeit laufenden Evaluation des ProstSchG durch das BMFSFJ.

#### **IV. Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden**

##### **1. Inhalt der Regelung**

Mit der Gesetzesänderung wurden die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung (GewO) zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen, § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 19 SchwarzArbG. Die FKS wird bei ihren Prüfungen nach dem SchwarzArbG von den Zusammenarbeitsbehörden unterstützt.

##### *§ 2 Prüfungsaufgaben*

[...]

(4) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von

[...]

19. den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden,  
[...]

##### **2. Umsetzung in der Zollverwaltung**

Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit aus dem SchwarzArbG selbst ergeben, bedurfte es grundsätzlich keiner zusätzlichen organisatorischen Umsetzungsakte. Die Zusammenarbeit erfolgt unmittelbar zwischen den Hauptzollämtern und den §34a GewO-Erlaubnisbehörden.

##### **3. Evaluierung**

###### **a. Zielerreichung**

Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden bezweckt die Gewährleistung des gegenseitigen Austauschs von Erkenntnissen im besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffenen erlaubnispflichtigen Wach- und Sicherheitsgewerbe sowie die Durchführung gemeinsamer Prüfungen. In der Folge sollen illegale Lohnpraktiken gemeinsam und damit effektiver bekämpft und darüber hinaus landesrechtliche Vorschriften besser durchgesetzt werden können (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 29 f., 47). Für die Branche Wach- und Sicherheitsgewerbe wurde ebenfalls in diesem Gesetzgebungsverfahren eine Ausweismitführungs- und Sofortmeldepflicht eingeführt, vgl. dazu die Ausführungen unter Teil II E. I.

Im Rahmen der Evaluierung gaben alle 41 Hauptzollämter übereinstimmend an, dass die Aufnahme der nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung im Wach- und Sicherheitsgewerbe geführt hat.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes haben die Hauptzollämter mit den örtlichen Stellen der neuen Zusammenarbeitsbehörde Hinweise ausgetauscht und gemeinsame Prüfmaßnahmen durchgeführt. Von 2020 bis 2022 wurden zwischen den Behörden pro Jahr im Durchschnitt 202 Hinweise übermittelt und bearbeitet. Darüber hinaus sind in diesem Zeitraum durchschnittlich 50 gemeinsame Prüfungen mit den Erlaubnisbehörden in der Branche des Wach- und Sicherheitsgewerbes durchgeführt worden. Im Vergleich zu den Vorjahren ist im Jahr 2023 ein Anstieg der Maßnahmen auf 214 gegenseitig übermittelte Hinweise und 109 gemeinsame Prüfungen festzustellen.

Aus Sicht der meisten Hauptzollämter kann die FKS aus der Zusammenarbeit mit den o. g. Stellen Nutzen ziehen. So hat bei 66 % der Hauptzollämter die Zusammenarbeit bereits zur Verdichtung konkreter Anhaltspunkte für die Einleitung von Ermittlungsverfahren geführt.

Bei über 30 % der zuständigen Landesbehörden hat die Zusammenarbeit mit der FKS dazu geführt, dass diese auf Verstöße gegen landesrechtliche Vorschriften aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich reagieren konnten, etwa durch die Einleitung von Bußgeldverfahren, Gewerbeuntersagungsverfahren, Nichtanmeldung des Gewerbes, Widerruf des Gewerbes oder Erlaubnisentzug.

## b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Für die Erfüllung der neuen Aufgaben im Kontext der Zusammenarbeit mit den o. g. Stellen wurde 2019 ein verhältnismäßig geringer Personalaufwand im Gesetz veranschlagt. Bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 ist danach zu erwarten, dass für die Zusammenarbeit ein Aufwand von 0,5 AK entsteht. Der erwartete Aufwand umfasst insbesondere Tätigkeiten wie die Organisation, Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung von Zusammenarbeitsbesprechungen.

Hintergrund für diesen relativ niedrigen Personalansatz ist der Umstand, dass mit dem Gesetz keine Erweiterung der Prüfkompetenzen der FKS verbunden war. Die Prüfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gehört branchenübergreifend zu den Kernaufgaben der FKS. Daher sind die Entgegennahme und Bearbeitung von Hinweisen sowie die Durchführung von Prüfungen in der Branche Wach- und Sicherheitsgewerbe nicht als zusätzlicher Aufwand im Gesetz berücksichtigt.

Im Evaluierungszeitraum haben sich die übermittelten Hinweise und gemeinsamen Prüfungen folgendermaßen entwickelt:

	2019	2020	2021	2022	2023
Beidseitig übermittelte Hinweise / Anhaltspunkte	52	272	217	116	214
Gemeinsame Prüfungen	42	36	57	56	109

In den Jahren 2021 und 2023 haben in der Branche Wach- und Sicherheitsgewerbe Schwerpunktprüfungen stattgefunden, bei vielen Hauptzollämtern unter Einbeziehung der Zusammenarbeitsbehörden.

Von der neuen Regelung wurde im Evaluierungszeitraum von allen Hauptzollämtern Gebrauch gemacht. Zwischen Hauptzollämtern und Landesbehörden sind seit 2020 zahlreiche Hinweisvorgänge ausgetauscht worden. Das hat die Aufgabenwahrnehmung in beiden Behörden verbessert. Der lediglich gering angesetzte, zusätzliche personelle und finanzielle Aufwand verhält sich nicht unverhältnismäßig zur Aufgabenerfüllung.

## c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Aus Sicht der FKS ist die Regelung zur Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden vorteilhaft, da diese an vielen Stellen bereits zur Verdichtung konkreter Anhaltspunkte für die Einleitung von Ermittlungsverfahren geführt hat. Darüber hinaus sehen die meisten Hauptzollämter in der Zusammenarbeit Vorteile insbesondere darin, erforderliche Informationen unbürokratisch sowie rechtlich gesichert auszutauschen und somit die Recherchen zur Informationsverdichtung vor dem Hintergrund der risikoorientierten Prüfungsvorbereitung intensiver führen zu können.

Einige Hauptzollämter vertreten die Auffassung, dass der Fokus der Zusammenarbeit eher auf den Informationsaustausch gerichtet sein sollte als auf die Durchführung gemeinsamer Prüfungen. Prüfmaßnahmen seien zeitintensiv und aufgrund unterschiedlicher Aufgabenschwerpunkte, Prüfansätze und der personellen Situation bei den zuständigen Landesstellen nicht unbedingt zweckmäßig.

Auch die Erlaubnisbehörden bewerten die Zusammenarbeit mit der FKS grundsätzlich positiv. Neben der Möglichkeit, auf konkrete Verstöße gegen Vorschriften aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich reagieren zu können, werden folgende Vorteile in der Zusammenarbeit mit der FKS gesehen:

- verbesserter Informationsaustausch und Erkenntnisgewinn,
- verbesserte Kontrollmöglichkeiten und Handlungsfähigkeit,
- engere Vernetzung, um schneller und gezielter auf Verstöße reagieren zu können,
- Gefahrenreduktion und Sicherheit durch Unterstützung der (bewaffneten) FKS-Bediensteten bei gemeinsamen Kontrollen; personelle Unterstützung,
- Abschreckung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch,
- zusätzliche Erkenntnisse durch Informationen der FKS zu den Gewerbebetrieben im Rahmen der Prüfung auf Zuverlässigkeit,
- Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs, gerechter Arbeitsbedingungen, des Erhalts von Arbeitsplätzen.

An einigen Stellen ist die Zusammenarbeit noch ausbaufähig. Das äußern z. B. mehr als 80 örtliche Stellen in Bayern und mehr als 50 örtliche Stellen in Nordrhein-Westfalen. Die bislang überwiegend unterbliebene Zusammenarbeit ist aus Sicht der Landesbehörden und Hauptzollämter insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Anlaufschwierigkeiten, auch wegen der Folgewirkungen der Corona-Pandemie,
- unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte beider Behörden,
- angespannte personelle Situation,
- keine/wenige Betriebe nach § 34a GewO im Zuständigkeitsbereich einzelner Hauptzollämter,
- fehlende Kontakte/Ansprechpartner,
- keine Anhaltspunkte für Verstöße,
- Unkenntnis über die gesetzliche Regelung der Zusammenarbeit nach dem SchwarzArbG.

Wo eine Zusammenarbeit stattfindet, wird diese in den Bundesländern mehrheitlich positiv bewertet. Die Zusammenarbeit besteht z. B. darin, Meldungen abzugeben, Hinweise zu übermitteln, gegenseitig Informationen auszutauschen oder Anfragen zu beantworten, Besprechungen sowie gemeinsame Kontroll-/Prüfaktionen durchzuführen.

Sowohl bei den Hauptzollämtern als auch bei den nach § 34a GewO zuständigen Behörden werden mehrheitlich keine Ergänzungen oder Änderungen der Regelung für erforderlich gehalten. Aus Sicht der FKS würde allerdings ein lesender Zugriff auf das sog. „Bewacherregister“ zu einer weiteren Verbesserung der praktischen Aufgabenerfüllung der FKS führen, da wesentliche Informationen für Prüfungen so besser abgerufen werden könnten.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Die Regelung zur Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden wird von den Hauptzollämtern als sinnvoll erachtet und seit Inkrafttreten des Gesetzes ziel führend umgesetzt.

Um eine Bekämpfung von Schwarzarbeit in der Branche des Wach- und Sicherheitsgewerbes zu verbessern, ist es zweckmäßig, die Zusammenarbeit zwischen beiden Behörden weiter auf- und auszubauen sowie der FKS die Möglichkeit des automatisierten Datenabrufs aus dem „Bewacherregister“ einzurichten. Die rechtlichen Grundlagen müssen hierfür noch geschaffen werden.

## V. Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 des TVG

### 1. Inhalt der Regelung

Die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 Tarifvertragsgesetzes (TVG) sind mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 Nr. 20 SchwarzArbG aufgenommen worden. Die FKS wird bei ihren Prüfungen nach dem SchwarzArbG von den Zusammenarbeitsbehörden unterstützt.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

#### § 2 Prüfungsaufgaben

[...]

(4)<sup>1</sup> Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von

[...]

20. den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Absatz 2 des Tarifvertragsgesetzes.

[...]

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Die Zusammenarbeit erfolgt zum weit überwiegenden Teil unmittelbar zwischen den Hauptzollämtern und den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG (tarifliche Sozialkassen wie die Lohnausgleichskassen, Zusatzversorgungskassen oder Urlaubskassen).

Eine entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarung mit der SOKA-BAU befindet sich derzeit in der Abstimmung.

### 3. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Durch die Aufnahme der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des TVG in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden der FKS soll die Bekämpfung von illegalen Lohnpraktiken verbessert werden (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 29 f.).

Bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung fand u. a. im Rahmen der Prüfung des ordnungsgemäßen Abführens der Urlaubskassenbeiträge eine Zusammenarbeit zwischen der FKS und den zuständigen Sozialkassen als gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG statt. Die FKS verfolgt und ahndet Verstöße nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 und § 5 Nr. 3 AEntG, wenn den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zustehende Beiträge im Zusammenhang mit Urlaubsansprüchen vorenthalten wurden. Dabei ist die FKS von den zuständigen Sozialkassen insbesondere auch bei Prüfungsvorbereitungen v. a. durch die Mitteilung von Informationen zu den durch den Arbeitgeber gemeldeten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, den Beschäftigungszeiten und den gemeldeten Bruttolöhnen unterstützt worden (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 47).

Mit der Aufnahme der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG in den § 2 Abs. 4 SchwarzArbG wurde die Zusammenarbeit für den Prüfbereich bezogen auf die Möglichkeit der Unterstützung im Prüfverfahren entsprechend der Zusammenarbeit mit den Zusammenarbeitsbehörden rechtssicher geregelt.

Die Auswirkung der gesetzlichen Konkretisierung der Zusammenarbeit zwischen der FKS und den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien auf die Quantität unterstützender Maßnahmen lässt sich in Abgrenzung zur Zusammenarbeit vor der Gesetzesänderung nicht beziffern, da nicht für die Gesamtheit der verschiedenen Zusammenarbeitsmöglichkeiten entsprechende Daten erhoben werden. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 haben die Hauptzollämter im Durchschnitt 64 beidseitig übermittelte Hinweise pro Jahr bearbeitet. (Die Erhebung dieser Zahlen erfolgt erst seit dem Inkrafttreten des Gesetzes).



Der Aussage, dass die Aufnahme der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt hat, stimmt im Rahmen der Evaluierung die überwiegende Mehrheit (83 %) der Hauptzollämter zu. Knapp drei Viertel der Hauptzollämter bewertet die Zusammenarbeit nützlich und vorteilhaft. 39 % der Hauptzollämter geben in der Befragung an, dass die Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zur Verdichtung von Anhaltspunkten für die Einleitung von Ermittlungsverfahren geführt hat.

Im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes haben sich sechs gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien an der Befragung beteiligt: die Sozialkasse des Berliner Baugewerbes, die Sozialkasse des Gerüstbaugewerbes (SOKA Gerüstbau), die Malerkasse (Gemeinnützige Urlaubskasse Maler-Lackiererhandwerk e.V./Zusatzversorgungskasse des Maler-Lackiererhandwerks VVAG), die SOKA-DACH, die SOKA-BAU und die ZVK Brotindustrie VVaG. Mit Ausnahme der ZVK Brotindustrie VVaG verzeichneten alle Einrichtungen bereits eine Zusammenarbeit mit der FKS.

Der Aussage, dass die Aufnahme in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt hat, stimmt die Mehrheit der Einrichtungen zu.

Bei allen fünf Einrichtungen, die mit der FKS bereits zusammenarbeiteten, hat die Zusammenarbeit dazu geführt, dass auf Verstöße von Beteiligten gegen Vorschriften aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich reagiert werden konnte. Hierzu zählt die Geltendmachung von Beiträgen bzw. deren Nachforderung bei den Betrieben oder im Rahmen einer Bürgenhaftung bei den Auftraggebern sowie die Erstattung von Strafanzeigen. Das ist u. a. möglich, weil infolge der Zusammenarbeit mit der FKS Betriebe erfasst werden können, die noch nicht zum verpflichteten Sozialkassenverfahren angemeldet sind. Außerdem können Beschäftigungszeiten von nicht gemeldeten Arbeitnehmern erfasst werden. Darüber hinaus können Betriebe den jeweiligen Tarifverträgen zugeordnet werden.

## b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands/Verhältnismäßigkeit

Für die Erfüllung der Aufgaben im Kontext der konkretisierten Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien i. S. d. TVG wurde 2019 ein verhältnismäßig geringer Personalaufwand im Gesetz veranschlagt. Bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 ist danach zu erwarten, dass für die Zusammenarbeit ein Aufwand von 0,5 AK entsteht. Der erwartete Aufwand umfasst insbesondere Tätigkeiten wie die Organisation, Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung von Zusammenarbeitsgesprächen und Besprechungen, den gegenseitigen Informationsaustausch sowie die Bearbeitung von Anfragen.

Hintergrund für diesen relativ niedrigen Personalansatz ist der Umstand, dass mit dem Gesetz keine Erweiterung der Prüfkompetenzen der FKS verbunden war. Die Prüfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gehört branchenübergreifend zu den Kernaufgaben der FKS.

Entsprechende Zahlen liegen zu beidseitig übermittelten Hinweisen/Anhaltspunkten für den Evaluierungszeitraum vor:

	2019	2020	2021	2022	2023
Beidseitig übermittelte Hinweise / Anhaltspunkte	49	77	59	69	51

Darüber hinaus erfolgte der Austausch zwischen den Hauptzollämtern und den o. g. Einrichtungen u. a. im Rahmen von Prüfungsvorbereitungen und zur Schadensberechnung. Auch auf Ebene der Generalzolldirektion wurden zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf Ortsebene Gespräche mit Vertretern von SOKA-BAU und SOKA Gerüstbau geführt. Daraus folgten konkrete Maßnahmen zur beschleunigten Beantwortung von Anfragen zur Prüfungsvorbereitung durch die SOKA-BAU unter Verwendung miteinander abgestimmter Formulare und Vorgehensweisen. Mit der SOKA-BAU befindet sich derzeit außerdem eine Zusammenarbeitsvereinbarung in der Abstimmung.

Aus den Befragungen der Hauptzollämter und der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien geht überwiegend hervor, dass die bereits vor der Gesetzesänderung gepflegte Zusammenarbeit fortgeführt wird. Da zur Erfüllung der Aufgaben, die aus der gesetzlichen Konkretisierung der Zusammenarbeit resultieren, bereits ein geringer Personalkostenmehrbedarf prognostiziert wurde, ist bislang kein unverhältnismäßiger Arbeits- und Personalaufwand festzustellen.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Im Rahmen der Evaluierung gaben die meisten Hauptzollämter an, dass eine Zusammenarbeit mit den in Rede stehenden Einrichtungen stattfindet. Nur vier Hauptzollämter arbeiten bislang – mangels entsprechender Sachverhalte – nicht mit den Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zusammen.

Die meisten Hauptzollämter bewerten die Zusammenarbeit positiv. Aus der Zusammenarbeit resultiere eine Verbesserung der behördenübergreifenden Kommunikation. Von Vorteil sind aus Sicht der Hauptzollämter außerdem die erweiterten Möglichkeiten bei der Informationsgewinnung sowie der Informationsaustausch im Zusammenhang mit Prüfungsvorbereitungen und Ermittlungsverfahren. Insbesondere vor dem Hintergrund der risikoorientierten Auswahl von zu prüfenden Unternehmen sowie der Einordnung der Tarifzugehörigkeit bei Mischbetrieben profitiere die FKS von fachkundigen Informationen der Sozialkassen und der zügigen Übermittlung qualitativ hochwertiger Informationen (v. a. zu Betrieben im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbes).

Von Seiten der Hauptzollämter wird kein Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf gesehen.

Von den sechs gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, die sich an der Evaluierung beteiligt haben, arbeiten fünf mit der FKS zusammen und bewerten die Zusammenarbeit befriedigend bis gut.

Aus Sicht der Einrichtungen entfalte die Zusammenarbeit mit der FKS mehr präventive Wirkung. Außerdem könne mehr Schwarzarbeit und deren Strukturen aufgedeckt werden. Die Zusammenarbeit fördere auch die Aufdeckung von Arbeitsmissständen. Außerdem sei z. B. ein Abgleich der offiziell gemeldeten Arbeits- sowie Urlaubszeiten mit den durch die FKS festgestellten Daten möglich.

Auch die Art und Weise der gegenseitigen Informationsübermittlung wird von den Einrichtungen mehrheitlich positiv bewertet (befriedigend bis gut: 60 %). Die SOKA-BAU bewertet diese allerdings mangelhaft: Ein Informationsaustausch finde mit den derzeitigen technischen Gegebenheiten unter Einhaltung der Datenschutzregelungen – neben dem Mailverkehr – in vielen Fällen noch postalisch statt. Dies führe zu langen Bearbeitungszeiten und verhindere, dass die SOKA-BAU zeitnah Hinweise zu Prüffällen geben könne, was die Einleitung eines potentiellen Ermittlungsverfahrens seitens des Zolls/der Staatsanwaltschaften ebenfalls verzögere. Seitens der SOKA-BAU führe dies auch zu Verzögerungen bei der Durchsetzung der Urlaubsansprüche. Dies sei insbesondere im Arbeitnehmerentsendeverfahren fatal, weil Entsendungen häufig nur kurzzeitig stattfänden und die Durchsetzung im Heimatland des Entsendearbeitgebers nur erschwert möglich sei (Übersetzungen der Klagen und Beweise, Finden eines ausländischen Rechtsbeistands, Probleme bei der Zustellung der Klage, Kenntnis über den Verbleib des Entsendearbeitgebers etc.).

Vier der Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, die an der Umfrage teilgenommen haben, sehen einen Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf der Regelung zur Zusammenarbeit.

SOKA-BAU schlägt vor, den gegenseitigen automatisierten Datenabruf gesetzlich zu regeln. Außerdem sei eine Ergänzung von § 6 Abs. 1 SchwarzArbG dahingehend sinnvoll, dass die Hauptzollämter die Zusammenarbeitsbehörden über den Ausgang abgeschlossener Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren informieren müssen. Das wird für notwendig erachtet, damit die Chance bestehe, die Ergebnisse des vorangegangenen Verfahrens für den arbeitsrechtlichen Weg zu nutzen und so – wie im Falle der SOKA-BAU – die Durchsetzbarkeit des Urlaubskassenverfahrens sicherzustellen sowie den Rechtsweg zu effektivieren. Ein Verstoß gegen das Urlaubskassenverfahren führe zudem dazu, dass SOKA-BAU gegenüber Dritten, wie dem Präqualifizierungsverein oder der BA im Werkvertragsverfahren, die ordnungsgemäße Teilnahme nicht bescheinigen kann. Wenn die Teilnahme nicht ordnungsgemäß sei (bzw. es nicht bestätigt/bescheinigt werde), habe dies praktisch immer Auswirkungen auf Präqualifizierungs- und Werkvertragsverfahren.

Ein wichtiges Instrument bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und der Sicherung der Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen, wie das Urlaubskassenverfahren, sei auch die Auftraggeberhaftung i.S.d. § 14 AEntG. Für das Entsendeverfahren bedürfe es einer Ergänzung im § 18 AEntG. Die Entsendeerklärung in § 18 AEntG sehe keine Angabe zum Auftraggeber vor. Die SOKA-BAU sei darauf angewiesen, händisch zu recherchieren. Um die Auftraggeberhaftung effektiv anwenden zu können, sei es aber notwendig, dass die Information zum Auftraggeber mit der Entsendung vorliegen, mithin in § 18 AEntG aufgenommen werden. Die Angabe sei bspw. in den österreichischen Entsendemeldungen als Pflichtangabe enthalten (vgl. § 19 Abs. 3 Nr. 4 LSD-BG). Dies stelle daher keinen Widerspruch zu Art. 9 der RL 2014/67/EU dar, weil dort gerade keine abschließende Aufzählung vorgenommen werde, sondern nur Regelbeispiele genannt werden (Wortlaut: „unter anderem“ und „insbesondere folgende Maßnahmen“).

Darüber hinaus vertritt die SOKA-BAU die Auffassung, dass das grenzüberschreitende Tätigwerden der FKS gestärkt werden sollte. Die Durchsetzung des Urlaubskassenverfahrens bleibe grenzüberschreitend schwierig, was die Aufklärung eines Sachverhalts verkompliziere. Die Sachverhaltsaufklärung sei aber gerade notwendig, damit die SOKA-BAU auch im Ausland den arbeitsrechtlichen Weg beschreiten könne.

Weiterhin sei die Übermittlung von Informationen an die SOKA-BAU durch die Hauptzollämter während der laufenden Ordnungswidrigkeiten- und Ermittlungsverfahren notwendig, um Missbrauch effektiv zu verhindern und damit der Ordnungsfunktion, die die SOKA-BAU innehatte, nachkommen zu können. Dafür müssten gegebenenfalls die gesetzgeberischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Auch die SOKA Gerüstbau sieht Anpassungsbedarf hinsichtlich der besseren Rückmeldung von Ergebnissen sowie einer zeitnahen Mitteilung über den Ausgang von angestoßenen Verfahren oder bei erfolgter Schadensberechnung. Zudem plädiert die SOKA Gerüstbau für eine Ausweitung der Kompetenzen der FKS bezüglich der Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten und bestimmten Straftatbeständen.

SOKA-BAU und SOKA Gerüstbau geben im Rahmen der Evaluierung zu bedenken, dass aufseiten der FKS nicht genug Personal vorhanden sei, um die Zusammenarbeit zu vertiefen und Missbrauchsfälle gemeinsam besser aufdecken zu können. Der Zuwachs an zu überprüfenden Branchen bei nur sukzessiver Personalaufstockung führe aus Sicht der SOKA-BAU dazu, dass auf den Bausektor kein ausreichender Schwerpunkt mehr gelegt werde und Prüfungen von Zöllnerinnen und Zöllnern ausgeführt würden, die in Baufragen nicht spezialisiert seien. Hierdurch entstünden Lücken, die Missbrauch ermöglichen. Ähnlich äußert sich die SOKA Gerüstbau: die FKS habe im Laufe der Jahre immer mehr Aufgaben erhalten, das dafür erforderliche Personal könne aber nur langsam aufgebaut werden. Durch die Überlastung der lokalen Behörden hätten sich die Hoffnungen, die SOKA Gerüstbau anfangs in die Zusammenarbeit gesteckt habe, insgesamt nicht erfüllt. Oft erhalte diese keine Rückmeldung zu den weitergegebenen Fällen. In Einzelfällen gäbe es aber auch eine sehr gute Zusammenarbeit, insbesondere bei größeren Ermittlungsverfahren.

us Sicht der SOKA Gerüstbau könnte die Zusammenarbeit im Bereich der frühzeitigen Erkennung von Strukturen, die mit dem Ziel der illegalen Beschäftigung erfolgt, generell deutlich intensiviert werden, wenn die dafür erforderlichen Datenaustauschmöglichkeiten und Bearbeitungskapazitäten geschaffen würden.

Die Malerkasse trägt vor, dass es im Hinblick auf eine verbesserte Zusammenarbeit für sie zweckmäßig wäre, wenn die FKS der Bitte um Prüfung vor Ort in den Fällen, in denen Unternehmen eine Mitwirkung bei der Tatsachenfeststellung verweigern und auf Auskunftsverlangen der Malerkasse nicht oder nur unzureichend antworten, vermehrt nachkommen könnte. Bislang sei dies nur in Einzelfällen möglich gewesen.

Auch die SOKA-DACH sieht Verbesserungspotential im gegenseitigen Austausch als Basis für eine für beide Parteien zielorientierte und effektive Kommunikation. Damit könne man die Grundlagen schaffen, die eine zeitnahe und reibungslose Bearbeitung von Anfragen und/oder Schadensfeststellungen ermöglicht.

#### **d. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Die Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des TVG ist ein wichtiger Aspekt bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Insoweit hat deren Aufnahme in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden dazu geführt, die Zusammenarbeit rechtssicherer auszugestalten. Ob durch die Aufnahme als Zusammenarbeitsbehörden der FKS die Bekämpfung von illegalen Lohnpraktiken verbessert werden konnte, lässt sich in Ermangelung belastbarer Zahlen nicht valide beurteilen. So steht beispielsweise die Baubranche unabhängig von der Neuregelung unverändert im Prüf- und Ermittlungsfokus der FKS.

Viele der Vorschläge der Zusammenarbeitsbehörden betreffen die praktische Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Grundsätzlich lassen die gesetzlichen Bestimmungen einen digitalen Datenaustausch zu, wobei bisher schwerpunktmäßig der Datenaustausch im Rahmen von Prüfungen geregelt ist.

Die Mitteilung über die Einleitung bzw. den Verfahrensstand von Ordnungswidrigkeitenverfahren sowie den Ausgang abgeschlossener Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren ist nach den Grundsätzen der StPO derzeit lediglich auf Nachfrage möglich. Dies erschwert der SOKA-BAU und den Zusammenarbeitsbehörden zum Teil die Wahrnehmung ihrer Ordnungsfunktion und die Wahrung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche gegen Arbeitgeber, die beispielsweise gegen das Urlaubskassenverfahren verstoßen haben. Konsequenzen aus diesen Feststellungen bis hin zu möglichen Gesetzesänderungen sind aktuell bereits Gegenstand der Erörterung mit der SOKA-BAU. Wie von SOKA BAU angeregt, ist auch eine Ergänzung von § 18 AEntG um die Angaben zum Auftraggeber zu prüfen.

## D. Verbesserter Daten- und Informationsaustausch

### I. Mitteilungsverpflichtung an Polizeivollzugs- und Strafverfolgungsbehörden

#### 1. Inhalt der Regelung

Die Vorschrift des § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG normiert eine Mitteilungsverpflichtung der FKS an Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Informationen für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich sind, die nicht im Zusammenhang mit einem Prüfgegenstand nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG stehen:

#### § 6

#### *Unterrichtung von und Zusammenarbeit mit Behörden im Inland und in der Europäischen Union sowie im Europäischen Wirtschaftsraum*

*(1) [...] <sup>3</sup>An Strafverfolgungsbehörden und Polizeivollzugsbehörden sind darüber hinaus Informationen einschließlich personenbezogener Daten zu übermitteln, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Informationen für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die nicht in Zusammenhang mit einem der in § 2 Abs. 1 genannten Prüfgegenstände stehen, erforderlich sind.*

#### 2. Evaluierung

##### a. Zielerreichung

Mit der Regelung des § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG soll die Übermittlung von Informationen der FKS an Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden erleichtert und sichergestellt werden, dass diese auch von Hinweisen auf Delikte, wie beispielsweise Urkundenfälschung, Schleusung oder nicht mit Beschäftigung zusammenhängendem Menschenhandel, Kenntnis erlangen, die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der FKS festgestellt werden. Informationen einschließlich personenbezogener Daten, bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie sich auf außerhalb der Zuständigkeit der FKS liegende strafbare Lebenssachverhalte beziehen (sogenannter „Beifang“), dürfen anlässlich von Prüfungen nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG von der FKS erhoben, gespeichert und nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden (BT-Drs. 19/8691, S. 50 f.).

Die Mitteilungsverpflichtung des § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG stellt keine uneingeschränkte Übermittlungsverpflichtung/-grundlage dar, sondern muss in praktischer Konkordanz mit den für den Sozialdatenschutz geltenden Regelungen der §§ 67 ff. SGB X ausgelegt werden. Die Übermittlung von Sozialdaten an Dritte ist nur zulässig, wenn eine Vorschrift im Zweiten Kapitel des SGB X oder in einem anderen Buch des SGB dies erlaubt oder anordnet. Für die Zulässigkeit einer Datenübermittlung nach § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG bedarf es demnach zusätzlich einer datenschutzrechtlichen Übermittlungsgrundlage nach den §§ 68 ff. SGB X.

Die Legitimation für die Datenübermittlung nach § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG folgt aus den §§ 67 Abs. 3 Nr. 3, § 69 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 SGB X i. V. m. § 15 S. 1 und 2 SchwarzArbG. Die FKS übermittelt als Stelle nach § 35 SGB I Sozialdaten nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 SGB X zur Erfüllung der eigenen gesetzlichen Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch i. S. v. § 15 S. 2 SchwarzArbG. Für die FKS gelten bei der Übermittlung von Sozialdaten zur Erfüllung der Mitteilungsverpflichtung nach § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG die Einschränkungen der §§ 68, 69 Abs. 1 Nr. 2, § 71 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 73 SGB X nicht.

Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung im Prüfverfahren erlangen die Hauptzollämter vielfach Erkenntnisse, welche Anhaltspunkte für Delikte in der Verfolgungszuständigkeit der Polizeivollzugs- und Strafverfolgungsbehörden darstellen. Über die bereits erwähnten Delikte hinaus handelt es sich dabei beispielsweise um Hinweise auf Subventionsbetrug im Rahmen der Corona-Soforthilfe (§ 264 StGB) oder um Hinweise auf Verbrauchsteuergefährdung (§ 381 AO) sowie Verkehrsstraftaten. In der Vergangenheit bestanden in der Praxis Unklarheiten bei der Auslegung der Übermittlungsvorschrift des § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG, die zu einer sehr zurückhaltenden Übermittlung durch die Hauptzollämter im Prüfverfahren führte.

Im Ermittlungsverfahren ist die Erfüllung der Mitteilungsverpflichtung nach § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG für die FKS i. V. m. den einschlägigen Übermittlungsvorschriften der StPO (bei Ordnungswidrigkeitenverfahren i. V. m. § 49b OWiG) umsetzbar. Der Datenaustausch zwischen der FKS im Ermittlungsverfahren und den Polizeivollzugs- und Strafverfolgungsbehörden wird durch die Mitteilungsverpflichtung gestärkt und das mit der Mitteilungspflicht verfolgte Ziel wird in diesem Rahmen erreicht.

**b. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Die meisten Hauptzollämter haben aufgrund der Auslegungsfragen im Prüfverfahren bisher lediglich sehr zurückhaltend Gebrauch von der Mitteilungsverpflichtung gemacht, weshalb keine weitreichenden Erfahrungen damit gemacht wurden.

**c. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Angesichts der sozialdatenschutzrechtlichen Fragen zur Erfüllung der von § 6 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG normierten Mitteilungsverpflichtung konnte die Vorschrift im Prüfverfahren der FKS bislang nicht ausreichend umgesetzt werden. Um den Informationsaustausch zwischen FKS und den Polizeivollzugs- und Strafverfolgungsbehörden weiter zu stärken und eine effektive Verfolgung von Verstößen, von denen die FKS im Rahmen ihrer Aufgabewahrnehmung Kenntnis erlangt, zu gewährleisten, wird eine stärkere Sensibilisierung der Hauptzollämter durch die Generalzolldirektion empfohlen.

## II. **Automatisierter Datenabruf aus den Datenbeständen der Deutschen Rentenversicherung zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten**

Die Regelung des § 6 Abs. 2 S. 3 SchwarzArbG konkretisiert die Befugnis der FKS zum automatisierten Datenabruf aus den Datenbeständen der Träger der Rentenversicherung für Zwecke der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten:

### § 6

#### ***Unterrichtung von und Zusammenarbeit mit Behörden im Inland und in der Europäischen Union sowie im Europäischen Wirtschaftsraum***

[...]

(2) [...] <sup>3</sup>Die Behörden der Zollverwaltung dürfen, soweit dies zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich ist, Daten aus den Datenbeständen der Träger der Rentenversicherung automatisiert abrufen; § 150 Absatz 5 Satz 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch bleibt unberührt.

Der automatisierte Zugriff auf die Datenbestände der Träger der Rentenversicherung ist erforderlich zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Erfassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der zentralen Datenbank bei der Datenstelle der Rentenversicherung. Diese Informationen sind notwendig, um bei der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu entscheiden, ob ein Arbeitgeber seine sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a SGB IV erfüllt hat.

In der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen den Behörden der Zollverwaltung und den Trägern der Rentenversicherung waren der automatisierte Zugriff und der konkrete Datenkranz für die automatisierte Abfrage der Datenbestände der Träger der Rentenversicherung bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt. Seitens der FKS wurden Daten für die Zwecke der Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen der FKS nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG und zur Verfolgung von anhängigen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bereits automatisiert aus den Datenbeständen der Träger der Rentenversicherung abgefragt. Die Regelung hat insofern vor allem klarstellenden Charakter.

Das mit der Regelung verfolgte Ziel, die Befugnisse der FKS zum automatisierten Datenabruf aus den Datenbeständen der Träger der Rentenversicherung zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gesetzlich zu verankern, wurde mit der Norm erfüllt.

Die Regelung des zweiten Halbsatzes der Vorschrift, wonach § 150 Abs. 5 S. 1 SGB VI unberührt bleibt, sollte auf mögliches Verbesserungspotenzial hin überprüft werden. § 6 Abs. 2 S. 3 SchwarzArbG gestattet den Behörden der Zollverwaltung den Abruf aus Datenbeständen der Träger der Rentenversicherung, soweit dies zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich ist. § 150 Abs. 5 S. 1 SGB VI bindet die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens für ein Dateisystem der Datenstelle gegenüber den Behörden der Zollverwaltung an die Aufgabenwahrnehmung nach § 2 SchwarzArbG (Prüfungsaufgaben). Es sollte jedoch geprüft werden, ob die Regelungen inhaltlich angepasst und aufeinander abgestimmt werden können, um die praktische Rechtsanwendung zu vereinfachen.

### III. **Automatisierter Datenabruf aus den Datenbeständen der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern**

Mit der Regelung des § 6 Abs. 2 S. 1 SchwarzArbG wurden die Befugnisse der FKS zum automatisierten Datenabruf aus den Datenbeständen der BA um die Daten über Leistungsempfänger nach dem SGB III erweitert. Darüber hinaus erhält die FKS mit § 6 Abs. 2 S. 4 SchwarzArbG die Befugnis, für die dort genannten Zwecke Daten aus den Datenbeständen der JC und der BA als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren nach § 50 Abs. 3 SGB II über Leistungsempfänger nach dem SGB II abzurufen.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt angepasst (Ergänzungen unterstrichen):

#### § 6

#### ***Unterrichtung von und Zusammenarbeit mit Behörden im Inland und in der Europäischen Union sowie im Europäischen Wirtschaftsraum***

[...]

(2) *Die Behörden der Zollverwaltung dürfen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 2 Abs. 1 sowie zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten die Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit über erteilte Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen zur Beschäftigung, über im Rahmen von Werkvertragskontingenten beschäftigte ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie über Leistungsempfänger nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch automatisiert abrufen; die Strafverfolgungsbehörden sind zum automatisierten Abruf nur berechtigt, soweit dies zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich ist.*

*Die Behörden der Zollverwaltung dürfen, soweit dies zur Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 und zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die mit dieser Prüfungsaufgabe zusammenhängen, erforderlich ist, Daten aus folgenden Datenbeständen automatisiert abrufen:*

1. *die Datenbestände der gemeinsamen Einrichtungen und der zugelassenen kommunalen Träger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und*
2. *die Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren nach § 50 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch über Leistungsempfänger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch.*

*Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Voraussetzungen für das Abrufverfahren nach Satz 4 sowie die Durchführung des Abrufverfahrens festzulegen.*

Ein automatisierter Zugriff auf die Datenbestände über Leistungsempfänger nach dem SGB III ist zur Wahrnehmung der Prüfaufgabe gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SchwarzArbG erforderlich und bestand bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes; insofern hat die Regelung des § 6 Abs. 2 S. 1 SchwarzArbG klarstellenden Charakter.

Zur Prüfung des rechtmäßigen Bezugs von Leistungen nach dem SGB II gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SchwarzArbG ist ein automatisierter Zugriff auf die diesbezüglichen Datenbestände der JC und der BA als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren nach § 50 Abs. 3 SGB II erforderlich. Zudem wird der vorgenannte Datenzugriff auch für die Prüfung gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SchwarzArbG benötigt, um die Angaben des Arbeitgebers in Bescheinigungen zu prüfen, die für den Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II erheblich sind. Das automatisierte Abrufverfahren ermöglicht damit die effiziente Nutzung von Daten, die für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung erforderlich sind.

Zur Umsetzung des automatisierten Abrufs von Daten über Leistungsempfänger nach dem SGB II hat die BA ein Abrufverfahren für die FKS eingerichtet. Dieses kann durch die Beschäftigten der FKS über die im MAPZ und aus der Anwendung ProFiS 2.0 befindliche Anwendung DazZ-BA aufgerufen werden. Der Prozess der notwendigen technischen Anpassung des Abrufverfahrens ist abgeschlossen und der automatisierte Abruf von Daten über einen Web-Service im Rahmen des Verfahrens DazZ-BA wurde im März 2022 produktiv gesetzt.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde für die Schaffung der technischen Voraussetzungen Kosten i. H. v. 35.700 Euro für die Erstkonfiguration und Kosten i. H. v. 2.970.200 Euro für die Folgekonfiguration geltend gemacht.

Der Datenkranz für automatisierte Abfragen aus den Datenbeständen der gemeinsamen Einrichtungen und der BA für Daten über Leistungsempfänger nach dem SGB II wird durch einen Leitfaden über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Rechtskreis des SGB II festgelegt, welcher in überarbeiteter Form am 1. August 2024 in Kraft getreten ist und den Leitfaden vom 1. Juli 2020 abgelöst hat. Vergleichbare Regelungen wurden mit der BA zu dem bestehenden automatisierten Abrufverfahren von Datenbeständen über Leistungsempfänger nach dem SGB III im Rahmen einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Generalzolldirektion und der BA getroffen.

In DazZ-BA sind jedoch keine Daten der zugelassenen kommunalen Träger (sog. Optionskommunen nach § 6a SGB II) enthalten und können nicht im automatisierten Verfahren abgefragt werden. Eine Anbindung der zugelassenen kommunalen Träger an die Abrufverfahren der BA ist seitens der BA nicht in Planung. Eine vollständige Abrufmöglichkeit von Daten zu Leistungsempfängern nach dem SGB II und SGB III besteht insofern nicht.



## IV. Automatisierter Datenabruf aus den Datenbeständen beim BZSt

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Regelung des § 6 Abs. 3 SchwarzArbG erhält die FKS die Möglichkeit, beim BZSt vorgehaltene Daten automatisiert abzufragen, soweit dies für die Wahrnehmung der Prüfaufgaben nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG oder für die damit unmittelbar zusammenhängenden Bußgeld- und Strafverfahren erforderlich ist.

#### § 6

#### **Unterrichtung von und Zusammenarbeit mit Behörden im Inland und in der Europäischen Union sowie im Europäischen Wirtschaftsraum**

[...]

(3) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung dürfen die beim Bundeszentralamt für Steuern nach § 5 Absatz 1 Nummer 13 des Finanzverwaltungsgesetzes vorgehaltenen Daten abrufen, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgaben nach § 2 Absatz 1 oder für die damit unmittelbar zusammenhängenden Bußgeld- und Strafverfahren erforderlich ist. <sup>2</sup>Für den Abruf der nach § 30 der Abgabenordnung dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten ist ein automatisiertes Verfahren auf Abruf einzurichten. <sup>3</sup>Die Verantwortung für die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs trägt die Behörde der Zollverwaltung, die die Daten abrufen. <sup>4</sup>Die abrufende Stelle darf die Daten nach Satz 1 zu dem Zweck verarbeiten, zu dem sie die Daten abgerufen hat. <sup>5</sup>Ist zu befürchten, dass ein Datenabruf nach Satz 1 den Untersuchungszweck eines Ermittlungsverfahrens im Sinne des § 30 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b der Abgabenordnung gefährdet, so kann die für dieses Verfahren zuständige Finanzbehörde oder die zuständige Staatsanwaltschaft anordnen, dass kein Datenabruf erfolgen darf. <sup>6</sup>§ 478 Absatz 1 Satz 1 und 2 der Strafprozessordnung findet Anwendung, wenn die Daten Verfahren betreffen, die zu einem Strafverfahren geführt haben. <sup>7</sup>Weitere Einzelheiten insbesondere zum automatischen Verfahren auf Abruf einschließlich der Protokollierung sowie zum Nachweis der aus den Artikeln 24, 25 und 32 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung; ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1; L 314 vom 22. November 2016, S. 72; L 127 vom 23. Mai 2018, S. 2) oder § 64 des Bundesdatenschutzgesetzes erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen regelt eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

### 2. Umsetzung in der Zollverwaltung

Der automatisierte Abruf von Daten aus den Datenbeständen des BZSt wird durch einen webbasierten Zugriff der FKS auf die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfungsdatenbank ZAUBER realisiert. Diese enthält die zentrale Sammlung und Auswertung der von den Finanzbehörden der Länder an das BZSt übermittelten Informationen über Betrugsfälle im Bereich der Umsatzsteuer.

Im Jahr 2020 wurde festgelegt, dass für die Datenbank ZAUBER eine Neuentwicklung („ZAUBER neu“) umgesetzt wird, weshalb die geplante Konzeptionierung nunmehr für „ZAUBER neu“ erstellt wird. In der Neuentwicklung der Datenbank wurden die für die Aufgabenwahrnehmung der FKS notwendigen Anpassungen sowie der vorläufig abgestimmte Datenkranz für die Realisierung eines Webzugriffs berücksichtigt. Der automatisierte Zugriff auf die Datenbank „ZAUBER neu“ soll über die bereitgestellte Weboberfläche des BZSt erfolgen. Im Jahr 2021 wurde das Vergabeverfahren zu „ZAUBER neu“ abgeschlossen.

Das Fachkonzept, welches die Art der Anbindung und die technischen und organisatorischen Schritte zur Umsetzung sowie die datenschutzrechtlichen Vorgaben enthält, wird derzeit in Abstimmung mit dem ITZBund und dem BZSt unter Einbindung der Datenschutzbeauftragten der Generalzolldirektion erstellt. Daneben wird zwischen dem ITZBund und der Generalzolldirektion die Erstellung eines Angebots zur Realisierung des entsprechenden webbasierten Zugriffs auf „ZAUBER neu“ abgestimmt.

Das Verfahren „ZAUBER neu“ befindet sich derzeit in der Umsetzung; mit einer Produktivsetzung des Verfahrens beim BZSt ist im vierten Quartal 2024 zu rechnen. Im Verfahren sind die Möglichkeiten zur Anbindung der zentralen Benutzerverwaltung der Zollverwaltung sowie eine speziell auf die Bedarfe der FKS zugeschnittene (lesende) Rolle berücksichtigt. Die tatsächliche Anbindung der FKS wird im Nachgang zur Produktivsetzung des Verfahrens erfolgen.

Bis zu einer Realisierung des automatisierten Zugriffs auf die Datenbank „ZAUBER neu“ können die Daten weiterhin über die örtlichen Finanzämter manuell abgefragt werden.

### **3. Evaluierung**

#### **a. Zielerreichung**

Mit der Ermöglichung eines automatisierten Datenabrufs der FKS beim BZSt wird eine effektivere Durchführung von Prüfungen und Ermittlungsverfahren der FKS angestrebt.

Für Prüfungen und Ermittlungen der FKS sind Informationen zu natürlichen und juristischen Personen sowie zu Personengruppen, die im Zusammenhang mit Scheinrechnungen und Scheinunternehmen auffällig geworden sind, von Bedeutung. Insbesondere für Ermittlungsverfahren im Bereich des Kettenbetrugs ist es für die FKS unerlässlich, Vernetzungen zwischen den bundesweit operierenden Servicefirmen/Scheinfirmen und den Rechnungskäufern oder Kolonnenschiebern herstellen zu können.

In diesem Zusammenhang bedeutsame Informationen beinhaltet die zentrale Datenbank ZAUBER beim BZSt. Sie dient der Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuerbetrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen. In der Datenbank werden alle von den Finanzbehörden der Länder übermittelten Informationen über Betrugsfälle im Bereich der Umsatzsteuer bundesweit erfasst.

Um die in der Datenbank enthaltenen Daten mit der vollen Wirksamkeit nutzen zu können, regelt § 6 Abs. 3 SchwarzArbG die Befugnis zum automatisierten Datenabruf. Durch den Zugriff auf die Datenbank ZAUBER können Erkenntnisse bereits im Rahmen der Informationsverdichtung ohne zeitlichen Verlust miteinander verknüpft, ggf. Prüfungen und Ermittlungen koordiniert und somit Doppelermittlungen vermieden werden.

Da sich die Umsetzung des automatisierten Datenabrufs derzeit noch in der technischen Entwicklung befindet, kann zum Grad der Zielerreichung derzeit noch keine Aussage getroffen werden.

#### **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Im Gesetzgebungsverfahren wurde für den Datenaustausch mit dem BZSt einmaliger Erfüllungsaufwand i. H. v. 35.700 Euro für die Erstkonfiguration geltend gemacht. Die Schaffung der Zugriffsmöglichkeit befindet sich noch in der technischen Umsetzung. Der jährliche Aufwand für die Pflege der Schnittstelle wurde als unbedeutend bewertet.

Nach derzeitigem durch das BZSt mitgeteilten Stand sind zukünftig durch die Zollverwaltung 10 % der Pflegekosten für das Zugriffsverfahren zu übernehmen. Dies entspricht dem geplanten prozentualen Anteil der Lizenznutzung der FKS und beläuft sich nach Angaben des BZSt auf 114.000 Euro für das Jahr 2024.

#### **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Seitens der Hauptzollämter wurde in der Vergangenheit die fehlende Möglichkeit eines Informationsaustauschs auf elektronischem Weg bemängelt. Mit Umsetzung des automatisierten Datenabrufs entfällt diese Problematik. Die Regelung des § 6 Abs. 3 SchwarzArbG zur Befugnis zum automatisierten Datenabruf der FKS beim BZSt wird daher seitens der Zollverwaltung positiv bewertet.

Weitere Erkenntnisse zur Akzeptanz und Praktikabilität der Norm liegen aufgrund der noch nicht erfolgten technischen Umsetzung des automatisierten Datenabrufs derzeit noch nicht vor, Nebenwirkungen zeichnen sich bislang nicht ab.

## V. **Automatisierter Abruf von Daten der Bundesnetzagentur durch die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder gem. § 112 Abs. 2 Nr. 8 TKG (a. F.) / § 173 Abs. 4 Nr. 8 TKG (n. F.)**

### 1. **Inhalt der Regelung**

Die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem SchwarzArbG zuständigen Behörden wurden in den Katalog des § 112 Abs. 2 TKG (a. F.) aufgenommen und haben dadurch die Befugnis erhalten, am automatisierten Verfahren der Bundesnetzagentur (BNetzA) teilzunehmen.

Das Telekommunikationsgesetz wurde wie folgt geändert:

#### § 112

#### **Telekommunikationsgesetz (a. F.): Automatisiertes Auskunftsverfahren**

[...]

(2) <sup>1</sup>Auskünfte aus den Kundendateien nach Absatz 1 werden

[...]

8. den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden für die in § 2 Absatz 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Zwecke über zentrale Abfragestellen

nach Absatz 4 jederzeit erteilt, soweit die Auskünfte zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind und die Ersuchen an die Bundesnetzagentur im automatisierten Verfahren vorgelegt werden.

Mit dem Gesetz vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858) wurde die Regelung nunmehr in § 173 TKG aufgenommen und wie folgt angepasst:

#### § 173

#### **Telekommunikationsgesetz (n. F.): Automatisiertes Auskunftsverfahren**

[...]

(4) <sup>1</sup>Auskünfte aus den Kundendateien nach Absatz 1 werden den folgenden Stellen nach Absatz 7 jederzeit erteilt, soweit die Auskünfte zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind und die Ersuchen an die Bundesnetzagentur im automatisierten Auskunftsverfahren vorgelegt werden:

[...]

8. den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden für die in § 2 Absatz 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Zwecke über zentrale Abfragestellen [...]

### 2. **Evaluierung**

#### a. **Zielerreichung**

Die Gesetzesänderung ermöglicht es den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem SchwarzArbG zuständigen Behörden, über zentrale Abfragestellen am automatisierten Verfahren der BNetzA teilzunehmen. Dadurch soll es ihnen – wie den Behörden der Zollverwaltung gem. § 112 Abs. 2 Nr. 7 TKG (a. F.)/§ 173 Abs. 4 Nr. 7 TKG (n. F.) – grundsätzlich möglich sein, auf vereinfachtem Weg die für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten aus den Kundendateien der BNetzA zu erhalten (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 31, 69).

Den Rückmeldungen aller neun Bundesländer (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt), die sich im Rahmen der Evaluierung an der Befragung zu diesem Thema beteiligt haben, ist zu entnehmen, dass bislang keine Teilnahme am automatisierten Auskunftsverfahren nach § 112 Abs. 2 Nr. 8 TKG (a. F.) bzw. § 173 Abs. 4 Nr. 8 TKG (n. F.) erfolgt.

Vier Bundesländer (Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) bringen in diesem Zusammenhang zum Ausdruck, dass eine rechtmäßige automatisierte Abfrage von Daten der BNetzA gar nicht erfolgen könne, weil die hierfür erforderlichen zentralen Abfragestellen nicht eingerichtet seien.

**b. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Aus den Stellungnahmen von drei Bundesländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) geht hervor, dass die praktische Umsetzung der Regelung für die Aufgabenerfüllung der Behörden grundsätzlich als notwendig und das automatisierte Auskunftsverfahren schließlich auch als praktikable Regelung gesehen wird. Der Rückmeldung aus Bayern ist jedoch zu entnehmen, dass Telekommunikationsauskünfte bei der BNetzA nach wie vor auch ohne automatisierten Abruf zeitnah und vollumfänglich eingeholt werden könnten.

Dass eine rechtmäßige automatisierte Abfrage von Daten der BNetzA bislang nicht erfolgt ist, wird von den Bundesländern damit begründet, dass die hierfür erforderlichen zentralen Abfragestellen nicht eingerichtet sind. Die Einrichtung dieser Stellen sei zumindest aus Sicht der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg bisher unterblieben, weil Aufwand und geschätzte Kosten i. H. v. ca. 15.000 Euro für Anschaffung, Betrieb und Wartung nicht im Verhältnis zum Nutzen der Behörden stehen.

Hamburg schlägt vor, das Abrufverfahren an die anderen auskunftsberechtigten Stellen anzugleichen und den Passus „über zentrale Abfragestellen“ auch für die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder zu streichen (vgl. § 173 Abs. 4 Nr. 1-6 und 9 TKG n. F.). Zudem bittet Hamburg um Klarstellung, ob und inwieweit die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder eigene Auskunftsersuchen im Rahmen der Amtshilfe an andere Dienststellen, die eine zentrale Abfragestelle eingerichtet haben, stellen dürfen.

Nordrhein-Westfalen bittet um Prüfung, ob eine Anbindung der Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder über eine Schnittstelle des Zugangs der Generalzolldirektion ermöglicht werden könnte. In diesem Fall müssten bei den Ländern keine gesonderten zentralen Abfragestellen eingerichtet werden. Für eine (kostenminimierende) Umsetzung des Zugangs wäre auch eine bundesländerübergreifende Lösung auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung und einer gemeinsamen, anteiligen Finanzierung nach dem sog. „Königsteiner Schlüssels“ denkbar.

**c. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Wie dargestellt, haben die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder mangels eingerichteter zentraler Abfragestellen bislang keinen Gebrauch von der Regelung zum automatisierten Auskunftsverfahren der BNetzA gemacht. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, die Auswirkungen der Regelung zu untersuchen.

Ein Teil der Bundesländer bringt deutlich zum Ausdruck, dass das automatisierte Auskunftsverfahren grundsätzlich als praktikable Regelung gesehen wird. Damit die Regelung allerdings überhaupt Anwendung finden kann, sind die rechtlich-technischen Voraussetzungen in Form der eingerichteten zentralen Abfragestellen zu schaffen. Die Einrichtung zentraler Abfragestellen sollte auf Landesebene unter Einbindung der BNetzA geklärt werden.

Zudem regen die Generalzolldirektion und das Bundesministerium der Finanzen an, die bei den Bundesländern zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Zugriffs über die Polizei- bzw. Landeskriminalämter oder die Landesfinanzbehörden (IT-Programm ZEUGE – Zentrale Ermittlungsunterstützung auf der Grundlage von EOSS/Konsens) zu nutzen.

Die Anbindung der Bundesländer über bestehende Schnittstellen der FKS ist insbesondere aus Gründen der IT-Sicherheit hingegen nicht möglich.

## **E. Sonstige Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung**

### **I. Ausweismitführungs- und Sofortmeldepflicht im Wach- und Sicherheitsgewerbe**

#### **1. Inhalt der Regelung**

Durch die Aufnahme des Wach- und Sicherheitsgewerbes in § 2a SchwarzArbG (§ 2a Abs. 1 Nr. 11 SchwarzArbG) sind die in diesem Bereich tätigen Arbeitnehmer dazu verpflichtet ein gültiges Ausweisdokument mitzuführen und auf Verlangen vorzulegen.

#### *§ 2a*

#### **Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweispapieren**

(1) <sup>1</sup>Bei der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen sind die in folgenden Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen tätigen Personen verpflichtet, ihren Personalausweis, Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mitzuführen und den Behörden der Zollverwaltung auf Verlangen vorzulegen:

(2) [...]

11. im Wach- und Sicherheitsgewerbe.

Gem. § 28a Abs. 4 Nr. 11 SGB IV haben Arbeitgeber die Arbeitsaufnahme ihrer Beschäftigten im Wach- und Sicherheitsgewerbe an die Datenstelle der Rentenversicherung zu melden (Sofortmeldepflicht).

#### *§ 28a*

#### **Meldepflicht**

[...]

(4) <sup>1</sup>Arbeitgeber haben den Tag des Beginns eines Beschäftigungsverhältnisses spätestens bei dessen Aufnahme an die Datenstelle der Rentenversicherung nach Satz 2 zu melden, sofern sie Personen in folgenden Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen beschäftigen:

[...]

11. im Wach- und Sicherheitsgewerbe.

## **2. Evaluierung**

### **a. Zielerreichung**

Die gesetzliche Regelung zielt auf die Verbesserung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit ab. Sie basiert auf den Erkenntnissen der FKS und ihrer Zusammenarbeitsbehörden. Beim Wach- und Sicherheitsgewerbe handelt es sich um eine von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung besonders betroffene Branche. Beschäftigte im Wach- und Sicherheitsgewerbe haben häufig wechselnde Arbeitsorte, so dass an die Durchführung von Prüfungen der FKS in diesem Bereich besondere Anforderungen gestellt sind. Die Identifizierung und Befragung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vor Ort liefert entscheidende Informationen für die Überprüfung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerpflichten, wie die Gewährung von Mindestarbeitsbedingungen und die Einhaltung der Melde- und Beitragspflichten des Arbeitgebers zur Sozialversicherung oder ausländerrechtlicher Vorgaben. Vor diesem Hintergrund wurde der Katalog des § 2a SchwarzArbG um das Wach- und Sicherheitsgewerbe erweitert. Bei der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen müssen Beschäftigte in dieser Branche ihren Personalausweis, Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mitführen und auf Verlangen der FKS vorlegen. So soll sichergestellt werden, dass notwendige Informationen eingeholt und Datenbankabfragen effektiv durchgeführt werden können (BT-Drs. 19/8691, S. 47, 48). Durch die Neuregelung erhält die FKS auch die Möglichkeit, entsprechende Verstöße zu sanktionieren. Das war nach der zuvor existierenden Mitführungs- und Vorlagepflicht von Ausweis- und Identifizierungsdokumenten für Wachpersonal nach der Bewachungsverordnung nicht möglich.

Aufgrund der Verweisungen in den §§ 16, 17 MiLoG werden Arbeitgeber im Wach- und Sicherheitsgewerbe außerdem verpflichtet, Aufzeichnungen über die tägliche Arbeitszeit zu führen und vorzulegen sowie Meldungen in Entsendefällen abzugeben. Das Wach- und Sicherheitsgewerbe ist deshalb in den Katalog der sofortmeldepflichtigen Wirtschaftsbereiche und Wirtschaftszweige aufgenommen worden. Im Ergebnis soll eine effizientere Prüfung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ermöglicht werden (BT-Drs. 19/8691, S. 30).

Die Erweiterung der Ausweismitführungspflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe ist geeignet, um die Aufgabenerledigung der FKS zu unterstützen. So sehen es 40 Hauptzollämter (98 %), indem sie der Aussage voll bzw. eher zustimmen. Die Einführung der Ausweismitführungspflicht für das Wach- und Sicherheitsgewerbe beschleunigt den Ablauf der Identitätserfassung aus Sicht von 38 Hauptzollämtern (93 %).

Bei der Durchsetzung der Ausweismitführungspflicht ist es bei keinem Hauptzollamt in der Praxis zu besonderen Vorkommnissen gekommen. Auch die Erweiterung der Sofortmeldepflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe wurde von allen Hauptzollämtern als sehr (38 Hauptzollämter, 93 %) bzw. eher (drei Hauptzollämter, 7 %) notwendig erachtet.

#### b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Bei der Prognose des Erfüllungsaufwands wurden 2019 die Anzahl der Personenbefragungen in der Branche aus dem Jahr 2017 zugrunde gelegt (13.070). Aufgrund der steigenden Tendenz der Prüftätigkeit wurden die Fallzahlen für 2030 auf 15.000 geschätzt. Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfällt (bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030) ein Personalbedarf von insgesamt 0,13 % (4,7 AK) mit Kosten i. H. v. insgesamt 305.400 Euro auf den mit dieser Regelung verbundenen Mehraufwand. Anhand der tatsächlichen Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten) lässt sich schätzen, wie viel Personal theoretisch für die Aufgabe pro Jahr zur Verfügung stehen würde und in welcher Anzahl Maßnahmen auf dieser Basis durchgeführt werden könnten. Entsprechend der Berechnung der Soll-Fallzahl wurden für die Ermittlung der Ist-Fallzahlen ebenfalls die Personenbefragungen im Wach- und Sicherheitsgewerbe betrachtet. Aus den untenstehenden Tabellen ist ersichtlich, dass die für die einzelnen Jahre zu erwartenden Fallzahlen um ein Vielfaches übertroffen werden.

Prüfung Ausweismitführungspflicht:

**Tabelle 15 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Prüfung der Ausweismitführungspflicht**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		4.560		
2020	477	4.702	0,05	0,50
2021	1.139	5.682	0,12	0,60
2022	2.010	3.550	0,21	0,38
2023	3.608	7.092	0,38	0,74
2030	15.000		1,56*	

\* 1,56 Soll-Personal in AK entsprechen 0,04 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Prüfung Sofortmeldepflicht:

**Tabelle 16 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Prüfung der Sofortmeldepflicht**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		4.560		
2020	477	4.702	0,10	0,98
2021	1.139	5.682	0,24	1,18
2022	2.010	3.550	0,42	0,74
2023	3.608	7.092	0,76	1,48
2030	15.000		3,14*	

\* 3,14 Soll-Personal in AK entsprechen 0,09 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Mit der Neuregelung ist nur ein geringer zusätzlicher Aufwand verbunden. Wie dargestellt, ist die Erweiterung der Ausweismitführungspflicht und der Sofortmeldepflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe geeignet, um die Aufgabenerledigung der FKS zu unterstützen. Hieraus resultierend ist die Verhältnismäßigkeit der Erweiterung des § 2a SchwarzArbG und § 28a Abs. 4 SGB IV gegeben.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Wie dargestellt, wird die Aufnahme des Wach- und Sicherheitsgewerbes in den § 2a SchwarzArbG von allen Hauptzollämtern positiv bewertet. In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen der Befragung der Hauptzollämter beispielsweise folgende Aussagen getroffen:

- „Die Ausweis- und Sofortmeldepflicht ist hier genauso bedeutend wie in den Branchen Bau und Gastronomie.“
- „Sehr gute und sehr sinnvolle Norm. Die Vielzahl der Prüf- und hieraus resultierten Ermittlungsverfahren in dieser Branche belegen die Sinnhaftigkeit der Normierung.“

### d. Schlussfolgerung und Empfehlung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Aufnahme des Wach- und Sicherheitsgewerbes in § 2a SchwarzArbG (§ 2a Abs. 1 Nr. 11 SchwarzArbG) und damit einhergehend die Sofortmeldepflicht in den § 28a Abs. 4 Nr. 11 SGB IV von allen Hauptzollämtern als positiv und notwendig angesehen wird.

Durch die gesetzliche Erweiterung konnte die Zielsetzung erreicht werden, dass die Prüfungen der FKS den besonderen Anforderungen der besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffene Branche des Wach- und Sicherheitsgewerbes gerecht werden und zugleich eine Sanktionierungsmöglichkeit für die FKS zu schaffen.

## II. Auskunftsansprüche bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen

### 1. Inhalt der Regelung

Mit der Anpassung des § 7 SchwarzArbG wird der Auskunftsanspruch der FKS dahingehend erweitert, dass dieser nunmehr unabhängig davon besteht, in welchem Kommunikationsmedium das Angebot oder die Werbemaßnahme veröffentlicht wurde:

#### § 7

#### *Auskunftsansprüche bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen*

*<sup>1</sup>Wurden Angebote oder Werbemaßnahmen ohne Angabe von Name und Anschrift veröffentlicht und bestehen in diesem Zusammenhang Anhaltspunkte für Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung nach § 1, so ist derjenige, der das Angebot oder die Werbemaßnahme veröffentlicht hat, verpflichtet, den Behörden der Zollverwaltung Namen und Anschrift des Auftraggebers des Angebots oder der Werbemaßnahme auf Verlangen unentgeltlich mitzuteilen. <sup>2</sup>Soweit Name und Anschrift nicht vorliegen, sind die Daten mitzuteilen, die eine Identifizierung des Auftraggebers ermöglichen.*

Die Regelung des § 7 SchwarzArbG wurde mit dem Gesetz zur Anpassung der Regelungen über die Bestandsdatenauskunft an die Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) hinsichtlich der behördlichen Abrufregelungen angepasst und um Absatz 1 Satz 3 und die Absätze 2 – 5 erweitert.

### 2. Evaluierung

#### a. Zielerreichung

Die Regelung des § 7 SchwarzArbG wurde mit dem Ziel aktualisiert, deren Anwendungsbereich zu erweitern und so den technischen Entwicklungen anzupassen. Die Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung soll unabhängig davon, in welchem Kommunikationsmedium anonyme Angebote oder Werbemaßnahmen veröffentlicht wurden, ermöglicht werden. Neben Print- und sonstigen analogen Medien sollen nunmehr auch Online-Dienstleistungsplattformen, Foren oder sonstige elektronische Kommunikationsplattformen, auf denen Dienst- oder Werkleistungen angeboten werden, vom Anwendungsbereich des § 7 SchwarzArbG erfasst werden. Aus diesem Grund besteht der Auskunftsanspruch nunmehr auch gegenüber demjenigen, der das Angebot oder die Werbemaßnahme auf solchen digitalen Plattformen veröffentlicht (vgl. BT-Drs. 19/8691 S. 53 f.).

Da sich Unternehmen zunehmend auf Online-Plattformen präsentieren, ist die Ausweitung der Auskunftspflicht auf Angebote und Werbemaßnahmen in den entsprechenden Medien ein wichtiger Faktor bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Vor allem auf den spezialisierten Plattformen wie „MyHammer“, „blauarbeit“ oder „Kleinanzeigen“ (ehem. eBay-Kleinanzeigen) werden vermehrt Handwerks- und Dienstleistungen angeboten. Das (erweiterte) Auskunftsverlangen der Behörden der Zollverwaltung stellt sich in diesem Zusammenhang als sachdienliches Instrument zur Informationsgewinnung und daran anschließender -verdichtung mit dem Ziel der Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung dar.

Im Rahmen der Evaluierung gaben 98 % der Hauptzollämter an, dass sich die erweiterte Auskunftspflicht nach § 7 SchwarzArbG bei entsprechenden Hinweisen und Anzeigen als zweckdienlich erweist. Lediglich sieben Hauptzollämter haben bislang kaum oder keinen Gebrauch von der erweiterten Befugnis gemacht.

Dennoch wurde von der erweiterten Befugnis der Behörden der Zollverwaltung, entsprechende Auskunft zu verlangen, bisher nicht in dem Umfang Gebrauch gemacht wie ursprünglich prognostiziert.

Diese Entwicklung lässt sich zum einen auf die derzeit noch nicht vollumfänglich realisierten Möglichkeiten der Online-Recherche zurückführen.

Grundsätzlich sind die Hauptzollämter befugt, Kommunikationsmedien verdachtslos zu „bestreifen“ und auf Hinweise von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu prüfen. Dies kann bei analogen Medien und frei zugänglichen Online-Plattformen unproblematisch umgesetzt werden.

Im Zusammenhang mit Online-Plattformen ergeben sich in der Praxis jedoch z.T. Schwierigkeiten. Nicht gesetzeskonforme Angebote werden vermehrt auf nicht frei zugänglichen Online-Plattformen veröffentlicht. Um solche Angebote einsehen zu können, bedarf es der Registrierung und/oder der Erstellung eines Benutzerkontos auf



der jeweiligen Plattform. Die Einrichtung eines Nutzerkontos unter Angabe des Behördennamens und unter Verwendung der dienstlichen E-Mail-Adresse kann dazu führen, dass Plattformbetreiber und ggf. andere Nutzende Kenntnis von Recherchen der FKS erhalten. Dies kann das Ergebnis der Prüfung gefährden. Daher ist eine Registrierung auf Online-Plattformen unter Verwendung pseudonymer Nutzerkonten („Fake-Accounts“) zu Recherchezwecken erforderlich. Die eigenständige Recherche mittels sog. Fake-Accounts ist für die FKS zulässig zur Informationsverdichtung konkreter Sachverhalte und dementsprechend nur anwendbar bei Vorliegen entsprechender Hinweise.

Zur Realisierung der eigenständigen Recherchemöglichkeit der FKS wird derzeit ein entsprechendes Fachkonzept erstellt.

Darüber hinaus sehen die Hauptzollämter sich mit der angespannten Personalsituation konfrontiert. Im Rahmen der Befragung merken einige Hauptzollämter an, dass die Bearbeitung entsprechender Sachverhalte unter risikoorientierten Gesichtspunkten keinen Schwerpunkt in der täglichen Arbeit der FKS darstellt. Es seien hierfür keine Kapazitäten vorhanden. Insbesondere aufgrund des Personalfehlbestandes stünde keine Arbeitskraft für die Vorbereitung von Initiativprüfungen wegen anonymer Angebote und Werbeanzeigen zur Verfügung.

Aus diesen Gründen werden Auskünfte i. S. d. § 7 SchwarzArbG durch die FKS derzeit hauptsächlich bei Vorliegen entsprechender Hinweise eingeholt. Im Rahmen der Befragung gaben die Hauptzollämter an, dass im Evaluierungszeitraum entsprechende Hinweise eher selten eingegangen sind.

Das Ziel, mit der Ausweitung des Auskunftsanspruchs die Aufdeckung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auch auf Online-Plattformen zu ermöglichen, konnte grundsätzlich erreicht werden. Bei der praktischen Umsetzung der erweiterten Befugnis gibt es jedoch noch Optimierungspotenzial.

## **b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit**

Vom ermittelten Gesamtpersonalmehrbedarf entfällt – bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030 – ein Personalbedarf von insgesamt 0,11 % (3,74 AK) mit Kosten i. H. v. 243.400 Euro auf den mit der Erweiterung der Auskunftsansprüche verbundenen Mehraufwand. Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass den Behörden der Zollverwaltung ab 2030 jährlich in 5.980 Fällen Auskünfte zu anonymen Angeboten und Werbemaßnahme, welche im Zusammenhang mit Anhaltspunkten für Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung stehen, erteilt werden. Die tatsächliche Anzahl entsprechender Auskünfte nach § 7 SchwarzArbG an die Hauptzollämter ist statistisch nicht auswertbar.

Der nachfolgenden Tabelle kann die Anzahl der Hinweise i.S.v. § 7 SchwarzArbG entnommen werden, die tatsächlich in eine Prüfmaßnahme übergegangen sind:

	Q 4/2019	2020	2021	2022	2023
Ist-Fallzahlen	3	8	14	9	6

Bisher wurden verhältnismäßig wenige Prüfungen aufgrund erteilter Auskünfte nach § 7 SchwarzArbG durchgeführt. Wie bereits dargestellt, wird die FKS bisher auf Basis eingehender Hinweise eher reaktiv tätig. Unter risikoorientierten Gesichtspunkten wird der Fokus auf die Bearbeitung anderer Fälle gelegt; das für die Aufgabe eingeplante Personal wurde daher an anderer Stelle für die Bewältigung prioritärer Aufgaben eingesetzt. Da für die Wahrnehmung der erweiterten Befugnis verhältnismäßig wenig Personalaufwand angesetzt wurde, erscheint die Entwicklung des Erfüllungsaufwands vor diesem Hintergrund verhältnismäßig.

## **c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen**

Die Regelung stößt bei den Hauptzollämtern grundsätzlich auf positive Resonanz. Bei Vorliegen entsprechender Hinweise hat sich das erweiterte Auskunftsrecht nach § 7 SchwarzArbG als zweckdienlich erwiesen.

Vereinzelt wurde von den Hauptzollämtern das Bedürfnis geäußert, zu Recherchezwecken die Einrichtung von „Fake-Accounts“ zu ermöglichen. Das dem Grunde nach sachdienliche Mittel zur Informationsgewinnung und Aufdeckung möglicher Verstöße findet in der Anwendung seine Grenzen in der derzeit noch fehlenden Möglichkeit zur Recherche mittels der Nutzung von Fake-Accounts in den einschlägigen Plattformen. Dies hat zur Folge, dass die FKS das (erweiterte) Auskunftsrecht derzeit nur eingeschränkt nutzen kann. Ein entsprechendes Fachkonzept, das die Einrichtung von pseudonymisierten Benutzerkonten vorsieht, wird derzeit erstellt.

**d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Viele der erhofften Erkenntnisse konnten durch die Erweiterung des § 7 SchwarzArbG gewonnen werden. Um die Regelung noch effektiver umzusetzen, wird derzeit ein Fachkonzept zur Einrichtung pseudonymisierter Benutzerkonten für die FKS erstellt, um auf einschlägigen, nicht-öffentlichen Plattformen zum Zweck der Hinweis- und Informationsverdichtung recherchieren zu können.

Daneben scheint eine (gesetzliche) Erweiterung des Anwendungsbereichs der Regelung um sog. Sammelauskünfte zweckmäßig. Der Auskunftsanspruch beschränkt sich in seiner aktuellen Form auf einzelfallbezogene Angebote oder Werbemaßnahmen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass auch das Bedürfnis nach Auskünften besteht, bei denen die auf den Plattformen handelnden Akteure sowie der Umfang und die Höhe der erbrachten Dienst-, Werk- oder Arbeitsleistungen zwar noch nicht bekannt, jedoch im Hinblick auf die Art der Dienstleistungsangebote bzw. -annahmen bestimmbar sind.

**F. Maßnahmen zur Bekämpfung des unrechtmäßigen Leistungsbezugs beim Kindergeld****I. Zusammenarbeit mit den Familienkassen****1. Inhalt der Regelung**

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch sind diverse Änderungen im SchwarzArbG in Kraft getreten, die die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Familienkassen der BA und der FKS bilden.

Neben einer Erweiterung des Prüfauftrags der FKS im Hinblick auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug wurden die Familienkassen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SchwarzArbG aufgenommen. Die Zusammenarbeit und die gegenseitige Übermittlung von Informationen beruhen auf § 2 Abs. 1 S. 3 und § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 Nr. 4 und Nr. 7 sowie § 17 Abs. 1 Nr. 8 SchwarzArbG. Der FKS wurde darüber hinaus mit § 2 Abs. 2 S. 2 SchwarzArbG die Befugnis erteilt, an Prüfungen der Familienkassen mitzuwirken. Es wurde eine Sofortmitteilungspflicht der FKS gegenüber den zuständigen Familienkassen geschaffen, um die Rechtmäßigkeit des Kindergeldbezuges sicherzustellen. Im Übrigen wurde der gemeinsame Datenaustausch durch Schaffung entsprechender Übermittlungsbefugnisse und der Datenabruf verbessert. Zur Durchführung von Steuerstraf- und Steuerordnungswidrigkeitenverfahren wurden die Familienkassen dazu berechtigt, Auskunft aus dem zentralen Informationssystem der FKS zu erhalten.

Das SchwarzArbG wurde wie folgt geändert:

**§ 2****Prüfungsaufgaben**

(1) [...] <sup>2</sup>Zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 Nummer 4 und 7 prüfen die Behörden der Zollverwaltung im Rahmen ihrer Prüfungen nach Satz 1 auch, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Kindergeldempfänger ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind.

(2) <sup>1</sup>Die Prüfung der Erfüllung steuerlicher Pflichten nach § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 obliegt den zuständigen Landesfinanzbehörden und die Prüfung der Erfüllung kindergeldrechtlicher Mitwirkungspflichten den zuständigen Familienkassen. <sup>2</sup>Die Behörden der Zollverwaltung sind zur Mitwirkung an Prüfungen [...] der Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit berechtigt. [...] <sup>4</sup>Grundsätze der Zusammenarbeit der Behörden der Zollverwaltung mit den Familienkassen

- bei der Bundesagentur für Arbeit werden von den Behörden der Zollverwaltung und den Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit im Einvernehmen mit den Fachaufsichtsbehörden geregelt.

[...]

(4) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung werden bei den Prüfungen nach Absatz 1 unterstützt von

[...]

2. der Bundesagentur für Arbeit, auch in ihrer Funktion als Familienkasse, [...]

**§ 6****Unterrichtung von und Zusammenarbeit mit Behörden im Inland und in der Europäischen Union sowie im Europäischen Wirtschaftsraum**

[...]

(4) <sup>1</sup>Die Behörden der Zollverwaltung unterrichten die jeweils zuständigen Stellen, wenn sich bei der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Anhaltspunkte ergeben für Verstöße gegen

[...]

7. das Bundeskindergeldgesetz [...]

**§ 17****Übermittlung aus dem zentralen Informationssystem**

(1) <sup>1</sup>Die Übermittlung von Daten aus dem zentralen Informationssystem für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit erfolgt auf Ersuchen an

[...]

8. *die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Funktion als Familienkasse zur Durchführung von Steuerstrafverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren und für die damit zusammenhängende Einstellung der Gewährung von Kindergeldleistungen und des Kinderzuschlags [...]*

## **2. Umsetzung in der Zollverwaltung und in den Familienkassen**

Die Grundsätze der Zusammenarbeit der FKS mit den Familienkassen sind gemäß § 2 Abs. 2 S. 4 SchwarzArbG im Rahmen einer Zusammenarbeitsvereinbarung zu regeln. Eine entsprechende Vereinbarung trat am 1. Januar 2020 in Kraft. Darin wurden die gesetzlichen Bestimmungen konkretisiert und Vorgaben für die Zusammenarbeit im Einzelfall festgelegt, zum Beispiel in welchen Fällen und in welcher Form die FKS die Familienkassen bei Vor-Ort-Maßnahmen begleitet und durch Prüfungs- und Ermittlungsmaßnahmen unterstützt. Außerdem wurde näher bestimmt, welchen Anhaltspunkten die FKS im Rahmen der Prüfungsmaßnahmen nachgehen soll.

Der in der Zusammenarbeitsvereinbarung festgelegte Termin zur Evaluierung am 31. Dezember 2021 wurde im Einvernehmen zwischen Familienkasse Direktion der BA und der Generalzolldirektion aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den 31. Dezember 2022 verschoben. Zwischen der Generalzolldirektion und der Familienkasse Direktion der BA haben im August 2022, im November 2022 und Juli 2023 Gespräche zur Evaluierung der Zusammenarbeitsvereinbarung stattgefunden.

Zur Vorbereitung der Evaluierung der Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Familienkasse Direktion der BA und zur Verbesserung der Zusammenarbeit wurden sechs Workshops mit den Familienkassen NRW West, Bayern-Nord und Bayern-Süd, Hessen, Nord, Berlin-Brandenburg, Sachsen-Anhalt-Thüringen und Sachsen sowie den örtlich zuständigen Hauptzollämtern durchgeführt. Inhaltlich wurden im Rahmen der Workshops insbesondere praktische Probleme und konkrete Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Einzelfall erörtert.

Zudem wurde durch die Generalzolldirektion ein Ergänzungsfragebogen Kindergeld/Kinderzuschlag entwickelt, der den Beschäftigten der FKS die Befragung von Personen in Bezug auf Kindergeld oder Kinderzuschlag erleichtern soll. Im Rahmen der Evaluierung der Zusammenarbeitsvereinbarung wurde dieser Ergänzungsfragebogen aufgrund der Erfahrungen in der Praxis überarbeitet. Die aktuelle Zusammenarbeitsvereinbarung ist am 1. August 2024 in Kraft getreten.

Zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit auf Ortsebene wurde den Beschäftigten der regional zuständigen Familienkassen die Möglichkeit der Teilnahme an einer Hospitation in den Hauptzollämtern eröffnet. Darüber hinaus fanden auch auf Ortsebene mehrere Zusammenarbeitsgespräche zwischen den Hauptzollämtern und den regionalen Familienkassen statt.

## **3. Evaluierung**

### **a. Zielerreichung**

Durch die Neuregelungen sollen der unrechtmäßige Kindergeldbezug bekämpft und die Sicherstellung des rechtmäßigen Kindergeldbezugs verbessert werden. Dies soll zunächst durch eine Erweiterung der Prüfungsaufgaben der FKS erreicht werden. Die FKS prüft im Rahmen ihrer eigenen Prüfungen auch, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Kindergeldempfänger ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind. Ergeben sich insoweit Anhaltspunkte für Verstöße, besteht nach § 6 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 Nr. 4 und 7 SchwarzArbG eine Mitteilungspflicht an die zuständige Familienkasse. Die Aufnahme der Familienkassen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden soll es der FKS ermöglichen, durch Sofortmitteilung Anhaltspunkte für unrechtmäßigen Kindergeldbezug an die zuständige Familienkasse zu übermitteln (vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 46). Darüber hinaus erhält die FKS die Befugnis, an Prüfungen der Familienkassen mitzuwirken.

Insgesamt haben die Neuregelungen nach der überwiegenden Einschätzung der regionalen Familienkassen und der Hauptzollämter in der Praxis noch nicht zu einer signifikanten Verbesserung der Bekämpfung des unrechtmäßigen Leistungsbezugs geführt. Trotz der Erweiterung der Prüfbefugnis liegt die Bekämpfung von unrechtmäßigem Kindergeldbezug weiterhin schwerpunktmäßig bei den regionalen Familienkassen. Die von der FKS übermittelten Anhaltspunkte konnten teilweise keine signifikanten Ergebnisse liefern. Entsprechende Anhaltspunkte für den unrechtmäßigen Kindergeldbezug können zumindest im Rahmen der Prüftätigkeit der FKS nur selten aufgedeckt werden.

Aus Sicht von ca. 75 % der Hauptzollämter und über 90 % der Familienkassen haben Faktoren, wie z. B. die Auswirkungen der Corona-Pandemie, fehlendes Personal oder Schulungsbedarf den Start der Zusammenarbeit zwischen FKS und Familienkassen beeinflusst. In unterschiedlicher Intensität findet inzwischen jedoch bei über 90 % der regionalen Familienkassen eine Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern statt. Teilweise beschränkt sich die Zusammenarbeit auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen, andere bewerten die Zusammenarbeit als intensiv mit regelmäßigen Besprechungen und gemeinsamen Maßnahmen. Von den Familienkassen, die bereits mit der FKS zusammenarbeiten, bewerten die meisten (67 %) die Zusammenarbeit als gut oder sehr gut.

Sowohl die FKS als auch die Familienkassen führen aus, dass aufgrund der durchgeführten Workshops und der Sensibilisierung der Beschäftigten in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen und Voraussetzungen für einen entsprechenden Kindergeldanspruch die Zusammenarbeit langsam anläuft und ein Interesse an den jeweiligen Erkenntnissen der anderen Behörde deutlich wird.

Durch die Schaffung der Befugnis, an Prüfungen der Familienkassen mitzuwirken, hatte der Gesetzgeber erwartet, den missbräuchlichen Bezug von Kindergeld oder Kinderzuschlag – insbesondere mit Auslandsbezug im Zusammenhang mit vorgetäuschter Erwerbstätigkeit – bekämpfen zu können. Anzahl und Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen entsprechen allerdings nicht den Erwartungen, die mit dem Gesetzgebungsverfahren verbunden waren. Das Zurückbleiben hinter den Erwartungen liegt insbesondere auch daran, dass bei regulären FKS-Prüfungen nur tatsächlich arbeitende Beschäftigte angetroffen werden. Die Personenbefragung ist mithin kein taugliches Instrument zur Aufdeckung einer fingierten Erwerbstätigkeit, allerdings können sich hieraus Erkenntnisse über kindergeldrelevante Sachverhalte (z. B. im Rahmen der Prüfungsgespräche Hinweise auf Aufenthaltsorte der Kinder) ergeben, die für die Kindergeldbearbeitung notwendig sein können. Hinweise zur Aufdeckung einer fingierten Erwerbstätigkeit können eher im Rahmen der Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den Familienkassen auffallen. Zudem wurde in einem der o. g. Workshops eine Fokussierung der Zusammenarbeit im Rahmen der Prüfung von Geschäftsunterlagen vorgeschlagen, da mögliche fingierte Beschäftigungen vornehmlich bei Geschäftsunterlagenprüfungen erkannt werden. Diesem Vorschlag wurde gefolgt und eine entsprechende Anpassung der Zusammenarbeitsvereinbarung vorgenommen.

Auch im Hinblick auf den Nutzen der Zusammenarbeit für die eigene Aufgabenwahrnehmung der FKS ergibt sich ein gemischtes Bild. Während ca. die Hälfte der Hauptzollämter bislang keinen konkreten Nutzen aus der Zusammenarbeit gezogen hat, sieht die andere Hälfte Vorteile durch einen regelmäßigen Daten- und Informationsaustausch, die Möglichkeiten der Informationsgewinnung zur Vorbereitung risikoorientierter Prüfungen und der Feststellung von nicht oder nicht richtig angezeigten Beschäftigungsverhältnissen. Konkrete Anhaltspunkte für die Einleitung von Bußgeld- oder Strafverfahren durch die Zusammenarbeit haben sich bei knapp 20 % der Hauptzollämter ergeben.

Auch die Bewertung der Familienkassen zu den Auswirkungen der Zusammenarbeit mit der FKS für die eigene Aufgabenerledigung fällt heterogen aus. Viele Familienkassen sehen zum aktuellen Stand keine maßgeblichen Auswirkungen auf die eigene Aufgabenerledigung. Das wird insbesondere damit begründet, dass die Zusammenarbeit mit der FKS selten zu neuen Erkenntnissen geführt hat. Über ein Drittel der regionalen Familienkassen gibt jedoch an, aufgrund der Zusammenarbeit mit der FKS auf Verstöße in der eigenen Zuständigkeit reagieren zu können. Dabei handelt es sich z. B. um Einstellungen von Kindergeldzahlungen, Verhinderung weiterer Überzahlung von Kindergeld, Rückforderungen oder die Einleitungen von Ermittlungsverfahren.

Die Bekämpfung des Kindergeldmissbrauchs sollte auch dadurch effektiver werden, dass die Familienkasse zur Durchführung von Steuerstrafverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren und für die damit zusammenhängende Einstellung der Gewährung von Kindergeldleistungen oder des Kinderzuschlags auf Ersuchen Auskunft aus dem zentralen Informationssystem der FKS erhalten darf (vgl. BT-Drs. 19/8691, S. 59). Die Schaffung der technischen Voraussetzungen wurde noch nicht angestoßen, da der Fokus bislang auf der Etablierung und Vertiefung der Zusammenarbeit lag. Auf dieser Basis sollten auch weitergehende Erkenntnisse gewonnen werden, in welchem Umfang der Zugriff für die Familienkassen zweckmäßig ist.

Der umgekehrte Zugriff durch die FKS auf die Daten des IT-Verfahrens KIWI der Familienkasse BA soll ggf. nach Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden.

Eine entsprechende Regelung wurde auch in die Zusammenarbeitsvereinbarung aufgenommen. Aufgrund prioritärer IT-Aufträge wurden die technischen Voraussetzungen für den Datenzugriff noch nicht geschaffen. Insofern ist eine weitergehende Bewertung der gesetzlichen Regelung zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

## b. Entwicklung des Erfüllungsaufwands / Verhältnismäßigkeit

Der im Gesetz veranschlagte Erfüllungsaufwand für die Zusammenarbeit mit den Familienkassen setzt sich aus verschiedenen Positionen zusammen. Entsprechender Aufwand wurde zunächst für gemeinsame Prüfungen von FKS und Familienkassen veranschlagt (20,74 AK für 345 gemeinsame Prüfungen). Darüber hinaus wurde für die Erweiterung der Prüfungsaufgaben der FKS im Hinblick auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug ein erheblicher Mehraufwand für die Prüfung vor Ort sowie die ggf. zu fertigenden Sofortmeldungen im Verdachtsfall veranschlagt (200,46 AK). Durch die Aufnahme der Familienkassen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden wurden zudem allgemeine Aufwände sowohl auf Ortsebene, als auch auf Ebene der Generalzolldirektion angesetzt (insgesamt 21 AK). Das umfasst auf Ortsebene z. B. die Organisation und Teilnahme an Besprechungen mit den Zusammenarbeitsbehörden, die Abstimmung gemeinsamer Prüfungen sowie allgemein den Informationsaustausch. Auf Ebene der Generalzolldirektion umfasst die Zusammenarbeit insbesondere die Neufassung sowie regelmäßige Aktualisierung der Zusammenarbeitsvereinbarungen, die Organisation, Vorbereitung und Teilnahme von regelmäßigen Zusammenarbeitsbesprechungen und Erfahrungsaustauschen, das Erstellen von Verfügungen und Berichten oder auch die jährliche Evaluierung der Zusammenarbeit.

Vom ermittelten Gesamtpersonalbedarf des Gesetzes entfallen (bei voller Jahreswirkung im Jahr 2030) Personalkosten in Höhe von 15.899.841,40 Euro auf die Zusammenarbeit mit den Familienkassen. Diesem Personalbedarf liegt die Prognose zugrunde, dass die unten dargestellten Fallzahlen im Rahmen der Zusammenarbeit anfallen und für die Umsetzung ab 2030 jährlich 242,2 AK benötigt werden. Das entspricht 6,78 % des prognostizierten Gesamtpersonalbedarfs des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch.

Anhand der tatsächlichen Personalaufplanung (zusätzlich eingerichtete Dienstposten) lässt sich schätzen, wie viel Personal für die Aufgabe pro Jahr zur Verfügung steht und in welcher Anzahl Maßnahmen auf dieser Basis durchgeführt werden können.

Konkrete Fallzahlen zum Personaleinsatz zu den allgemeinen Zusammenarbeitsthemen werden nicht gesondert erhoben. Wie oben dargestellt wurde, finden sowohl auf Ebene der Generalzolldirektion als auch auf der Ortsebene Zusammenarbeitsgespräche und ein Informationsaustausch statt. Insbesondere in der Anfangszeit ist das Aufbauen von Kontakten, die Absprache von Abläufen und Prozessen zeitintensiv. Insoweit bestätigt sich, dass das ursprünglich geplante Personal in diesem Bereich auch benötigt und eingesetzt wurde.

Eine Gegenüberstellung der prognostizierten und tatsächlich durchgeführten gemeinsamen Prüfungen (Soll-/Ist-Fallzahl) zeigt, dass in den letzten Jahren deutlich weniger gemeinsame Prüfungen durchgeführt wurden als veranschlagt.

**Tabelle 17 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Zusammenarbeit mit den Familienkassen, insbesondere die Durchführung gemeinsamer Prüfungen**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		8		
2020	11	5	0,66	0,30
2021	26	11	1,57	0,66
2022	46	6	2,78	0,36
2023	83	14	4,99	0,84
2030	345		20,74*	

\* 20,74 Soll-Personal in AK entsprechen 0,59 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Der tatsächlich angefallene zusätzliche Aufwand für die Erweiterung der Prüfungsaufgaben auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug kann nur näherungsweise bestimmt werden. Im Rahmen der Schätzung des Erfüllungsaufwands wurde insoweit die geschätzte Anzahl der Personenbefragungen mit den prognostizierten Prüfungen aus Scheinarbeitsverhältnissen addiert. Hintergrund ist, dass im Rahmen der FKS-Prüfung feststellbare

Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug regelmäßig entweder in der Person des Arbeitnehmers bestehen oder Arbeitsverhältnisse bzw. eine Selbstständigkeit vorgetäuscht werden. Jede Prüfung der FKS bezieht sich grundsätzlich auf alle in Betracht kommenden Prüfaufgaben nach § 2 SchwarzArbG. Mithin ist der unberechtigte Kindergeldbezug grundsätzlich bei jeder Prüfung mit zu betrachten. Entsprechendes gilt auch im Rahmen der Personenbefragungen. In diesem Rahmen werden im rechtlich zulässigen Umfang Fragen zu Kindergeld und Kinderzuschlag gestellt und durch die Beschäftigten der FKS geprüft und bewertet. Nur soweit sich in diesem Kontext Anhaltspunkte auf eine Mitteilungspflichtverletzung nach § 2 Abs. 1 S. 3 SchwarzArbG ergeben, übermittelt die FKS einen Hinweis auf entsprechende Verstöße an die jeweils zuständige Familienkasse. Was im Einzelfall inhaltlich gefragt und überprüft wird, wird statistisch nicht gesondert erfasst. Die Anzahl der gegenseitig übermittelten Hinweise kann vor diesem Hintergrund nicht alleine Maßstab für den Umfang der Aufgabenerfüllung sein. Orientiert man sich an den durchgeführten Personenbefragungen und den Prüfungen von Scheinarbeitsverhältnissen (Ist-Fallzahl) ergibt sich folgendes Bild:

**Tabelle 18 SOLL-/IST-Vergleich der Fall- und Personalzahlen i. Z. m. der Erweiterung der Prüfungsaufgaben auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug**

Jahr	Soll-Fallzahl	Ist-Fallzahl	Gegenseitig übermittelte Hinweise	Soll-Personal in AK	Hochgerechneter Personaleinsatz in AK
Q 4/2019		60.615	56		
2020	10.176	137.973	322	6,37	86,42
2021	24.288	129.522	114	15,21	81,14
2022	42.880	154.824	95	26,86	96,98
2023	76.960	164.688	467	48,21	103,16
2030	320.000			200,46	

\* 200,46 Soll-Personal in AK entsprechen 0,59 % des Gesamt-Personalmehrbedarfs i. H. v. 3.489,18 AK

Bei der Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Fallzahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Prüfungen und Personenbefragungen vom gesamten Personalkörper der FKS als einheitlicher Auftrag durchgeführt werden (ganzheitlicher Prüfansatz). Daraus folgt, dass jeder Beamte für die Prüfung von Anhaltspunkten auf missbräuchliche Inanspruchnahme von Kindergeld (mit-)zuständig ist und jede einzelne Personenbefragung dadurch länger dauern kann.

Die Erkenntnisse im Rahmen der Evaluierung zeigen, dass (noch) nicht sichergestellt ist, dass bei jeder Personenbefragung der Kindergeldbezug geprüft wurde. Vielmehr liegt nahe, dass aufgrund mangelnder Kapazitäten, Anlaufschwierigkeiten bei der Aufnahme der Zusammenarbeit sowie praktischer und rechtlicher Probleme bei der Umsetzung der Neuregelung (vgl. ausführliche Darstellung unter lfd. Nr. 4) weniger entsprechende Prüfungen durchgeführt wurden als geplant und das vorhandene Personal anderweitig eingesetzt wurde. Darauf deutet auch die geringe Zahl der gegenseitig übermittelten Hinweise hin. Da die Kapazitäten teilweise anderweitig eingesetzt wurden, ist eine abschließende Aussage über die Verhältnismäßigkeit zum jetzigen Zeitpunkt schwierig.

### c. Akzeptanz und Praktikabilität / Nebenwirkungen

Grundsätzlich sehen ca. 90 % der regionalen Familienkassen und ca. 40 % der Hauptzollämter über die Verbesserung der Bekämpfung des unrechtmäßigen Kindergeldbezugs hinausgehende Vorteile in der Zusammenarbeit mit der FKS. Entsprechende Vorteile werden im Rahmen der Befragung wie folgt dargestellt:

- Durchführung gemeinsamer Ermittlungen in Bezug auf steuerstrafrechtliche Kindergeldfälle und Sozialleistungsbetrug etc., die dann zur Verfolgung eines komplexen Sozialleistungsbetrugs an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden können,
- regelmäßiger Daten- und Informationsaustausch auch als zusätzliche Möglichkeit der Informationsgewinnung zur Feststellung nicht oder nicht richtig angemeldeter Beschäftigungsverhältnisse,

- Erkenntnisse, welche sowohl für die FKS als auch die Familienkassen (z. B. für die Bewilligung von Kinderzuschlag) relevant sind, können schnell geprüft und Ergebnisse geteilt werden,
- Durchführung von Prüfungsmaßnahmen mit Außenwirkung durch die Familienkasse (präventive Wirkung auf Kindergeldempfänger),
- frühzeitige und präventive Verhinderung von Überzahlungen,
- Bildung von Netzwerkpartnerschaften und Möglichkeit zur Übermittlung von Daten, die der Familienkasse nicht bzw. nur durch zeitintensive Ermittlungsarbeit zur Verfügung stehen,
- durch die Zusammenarbeit können auf Basis der jeweiligen Fachkenntnisse Tatmuster, Systematiken und Täterstrukturen schneller identifiziert werden und gemeinsame präventive Maßnahmen erarbeitet werden. Dabei könnten auch Feststellungen aus anderen Rechtsgebieten in der kindergeldrechtlichen Prüfung berücksichtigt werden, die ggfs. Auswirkungen auf die Höhe der Auszahlung haben.

Gleichwohl konnte folgende Schwachstelle identifiziert werden: Der unterschiedliche Aufgabenzuschnitt erschwert die Zusammenarbeit zwischen FKS und Familienkassen in der Praxis. Während die Familienkassen im Rahmen von Prüfungen ihren Fokus auf den unrechtmäßigen Bezug von Kindergeld legen, fokussiert sich die FKS auf die Ausübung einer Beschäftigung und betrachtet im Rahmen ihres ganzheitlichen Prüfungsansatzes alle Aufgaben nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG.

90 % der Familienkassen regen eine Erweiterung der Prüfbefugnis der FKS in Bezug auf die Anspruchsvoraussetzungen des § 62 EstG und der §§ 1 ff. BGG an. Dies würde eine Aufgabenverlagerung (Anspruchsprüfung) auf die FKS bedeuten und wird kritisch gesehen. Die FKS ist nicht die zuständige Fachbehörde für diese Geldleistung.

Die im Gesetz vorgesehenen gemeinsamen Prüfungen wurden nur vereinzelt durchgeführt. Im Betrachtungszeitraum sind insgesamt 10 gemeinsame Prüfungen erfolgt. Gemeinsame Prüfungen stellen sich aus Sicht der FKS in Bezug auf das fehlende eigene Prüfrecht der Familienkasse als problematisch dar. Die Beschäftigten der Familienkasse haben die Möglichkeit, an gemeinsamen Prüfungen gemäß § 2 Abs. 1 und 4 Nr. 2. i. V. m. § 3 Abs. 1 SchwarzArbG teilzunehmen. Daraus resultiert keine Erweiterung der Prüfrechte der Familienkasse in Bezug auf Fragestellungen zum Kindergeld oder Kinderzuschlag.

Der von der Generalzolldirektion entwickelte Ergänzungsfragebogen wird den regionalen Familienkassen nur selten übersandt, da er sich insbesondere bei Vor-Ort-Prüfungen als unpraktikabel erwiesen hat. Zwischen Familienkasse Direktion und Generalzolldirektion wurde ein neuer, kürzerer Ergänzungsfragebogen ausgearbeitet, der in der Prüfpraxis zur Anwendung kommen soll.

Die Familienkasse führt in diesem Zusammenhang zudem aus, dass ein Datenaustausch der Kindergeldstellen auf EU-Ebene erleichtert werden sollte, um Wanderbewegungen und Mehrfachbezug zu erkennen. Bereits jetzt ermöglichen Frankreich und die Niederlande den Familienkassen in Deutschland einen vereinfachten Zugang zu den Kindergelddaten. Im Rahmen von grenzüberschreitenden Beratungsstellen können die entsprechenden Datenbanken abgefragt werden. Es wird angeregt, die Rechtsgrundlagen anzugleichen und eine Zusammenarbeit der EU-Ahndungsstellen anzustoßen. Beispielsweise wird den deutschen Familienkassen durch die Nutzung von CAFPRO (caisse d'allocations familiales – professionnel) der direkte Zugriff auf den französischen Datenbestand der grenznahen CAF Strasbourg, Mulhouse, Metz sowie Toulouse seit einigen Jahren ermöglicht.

#### **d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der Austausch zwischen den Behörden sollte weiter intensiviert und optimiert werden. Zudem sollte die Sensibilisierung und Schulung der Beschäftigten der FKS und der Familienkasse im Rahmen von Workshops oder vergleichbaren Veranstaltungen fortgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die gegenseitige Hospitation der Ansprechpartner der FKS und der Familienkasse voranzutreiben, um das gegenseitige Verständnis der rechtlichen Möglichkeiten und Arbeitsweise zu verbessern. Hier sehen sich FKS und Familienkasse mittlerweile auf einem guten Weg.

Es lässt sich feststellen, dass die Erweiterung des Prüfauftrages der FKS zur Bekämpfung des unrechtmäßigen Kindergeldbezugs und zur Sicherstellung des rechtmäßigen Kindergeldbezugs nicht die mit dem Ziel des Gesetzes erhoffte Wirkung entfaltet hat. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen für die Ausgestaltung der künftigen Zusammenarbeit:



Zur Aufdeckung von vorgetäuschten Erwerbstätigkeiten und von unrechtmäßigem Bezug von Kindergeld oder Kinderzuschlag ist die Überprüfung im Antrags- und Bewilligungsverfahren durch die Familienkasse eine wichtige Grundlage. Soweit die Familienkassen und die FKS relevante Anhaltspunkte feststellen, die auch im Zusammenhang mit den Prüfaufgaben der jeweils anderen Behörde stehen, werden entsprechende Hinweise an die FKS übermittelt, denen dann nachgegangen werden kann. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch sollte im Interesse beider Behörden intensiviert werden.

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen zu den Befugnissen der Familienkasse im Rahmen von Prüfungen wird perspektivisch vorgeschlagen, für die Familienkassen ein eigenes Prüfrecht im Rahmen von Personenbefragungen bei gemeinsamen Prüfungen gemäß § 2 Abs. 1 SchwarzArbG bzw. Kontrollen mit den verschiedenen Zusammenarbeitsbehörden der Familienkassen (Polizei, Gewerbeämter, JC, Steuerfahndung, Zoll etc.) im BKG und ggfs. dem EStG zu verankern. Zunächst sollte jedoch die vermehrte Durchführung gemeinsamer Prüfungen der Familienkasse und der FKS vorangetrieben werden, um Erfahrungswerte zu sammeln und diese in die Beurteilung der Notwendigkeit eines eigenen Prüfrechts der Familienkasse einfließen lassen zu können.

## II. Sonstige kindergeldrechtliche Regelungen

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch sind noch weitere kindergeldrechtliche Regelungen im EStG eingeführt worden. Vor dem Hintergrund, dass in diesem Evaluationsbericht schwerpunktmäßig die Änderungen des SchwarzArbG untersucht werden, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen im Wesentlichen auf die Darstellung des tatsächlichen Erfüllungsaufwands im Zuge der Umsetzung der Regelungen.

### 1. 62 Abs. 1a EStG

Die Regelung des § 62 Abs. 1a EStG sah eine stärkere Verknüpfung des Kindergeldanspruchs mit dem Freizügigkeitsrecht, eine eigene diesbezügliche Prüfungskompetenz der Familienkasse und einen Leistungsausschluss für neu zugezogene, wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger in den ersten drei Monaten vor (vgl. BT-Drs. 19/8691; S. 63ff).

Diese Regelung ist nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 1. August 2022 in der Rechtssache C-411/20 jedoch unionsrechtswidrig. Der EuGH weist darauf hin, dass jeder Unionsbürger, auch wenn er wirtschaftlich nicht aktiv ist, das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten hat. Infolgedessen kann ein Unionsbürger, der seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einem Aufnahmemitgliedstaat begründet hat, während dieser Zeit nicht deshalb vom Bezug von Kindergeld ausgeschlossen werden, weil er keine Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit in diesem Mitgliedstaat bezieht.

Am 24. Juli 2024 wurde von der Bundesregierung im Kabinett der Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz) beschlossen. Mit Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe d und Nummer 6 erfolgt die Umsetzung des Urteils in der Rechtssache C-411/20. Für Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines Staates, auf den das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Anwendung findet, oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist der Kindergeldanspruch künftig nicht mehr an die Erzielung inländischer Einkünfte, sondern nur noch an den rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland aufgrund der Freizügigkeitsberechtigung geknüpft.

Bereits vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung sind die zuständigen Familienkassen aber angewiesen, über Kindergeldanträge im Sinne des EuGH-Urteils zu entscheiden und § 62 Abs. 1a S. 1 und 2 EStG nicht anzuwenden.

### Erfüllungsaufwand

Damals wurde angenommen, dass den Familienkassen ein einmaliger Sachaufwand für die Anpassung von IT-Fachverfahren in Höhe von 735.000 Euro entsteht.

Tatsächlich ist für die Anpassung der IT-Verfahren (Programme KIWI und FALKE) ein einmaliger Sachaufwand lediglich in Höhe von 305.500 Euro angefallen. Insbesondere ist dies auf den Verzicht eines nicht zwingend notwendigen Komplettumbaus der Zahlungsfunktionen im Zusammenhang mit der vorläufigen Zahlungseinstellung nach § 71 EStG zurückzuführen, welcher wirtschaftlich aufgrund der vorhandenen Ressourcen je IT-Release seitens BA nicht vertretbar gewesen wäre.

Darüber hinaus wurde ein einmaliger Personalaufwand in Höhe von 1,637 Millionen Euro (Mehraufwand für die Qualifizierung der Beschäftigten bei 3.528 Personaltagen) angenommen. In Summe sind rückblickend 3.891 Ausfalltage zu berücksichtigen, dies liegt ca. 10 % über dem geschätzten Qualifizierungsaufwand.

Zudem wurden die geschätzten Gesamtkosten der Personalmehrungen mit rund 8,1 Mio. Euro angegeben; dies entspricht 78,51 AK. Die Entstehung des Personalmehrbedarfs von 78,5 AK ist in den Gesetzesmaterialien aufgeschlüsselt worden (vgl. BT-Drs. 19/8691; S. 41). Der jährliche Personal- und Sachaufwand schlüsselt sich wie folgt auf:

Jahr	AK	Personalkosten je AK (in Euro)	Sachkosten je AK (in Euro)	Summe (in Euro)
2020	78,5	86.536,27	23.724,13	8.655.441,40
2021	78,5	86.360,56	20.321,69	8.374.556,63
2022	78,5	87.787,19	21.520,41	8.580.646,60
2023	78,5	90.351,33	23.788,26	8.959.957,82

Die EuGH-Entscheidung vom 1. August 2022 in der Rechtssache C-411/20 zu § 62 Abs. 1a EStG (siehe oben) hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Der Kindergeldanspruch wird auch weiterhin an den rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland aufgrund der Freizügigkeitsberechtigung sowie die Voraussetzungen des § 62 Abs. 1 EStG geknüpft. In Fällen des § 62 Abs. 1a EStG wird auch künftig ein erhöhter Arbeitsaufwand und Prüfbedarf bei den Familienkassen anfallen. Das Arbeitsaufkommen in Bezug auf § 62 Abs. 1a EStG wird nachgehalten.

## 2. § 68 Abs. 5 EStG

Die Familienkasse erhält durch die Regelung den Auftrag, den Informationsaustausch mit den für die Leistungen der Arbeitsförderung, für die Leistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und für Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz (z. B. Kinderzuschlag) und nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz zuständigen Stellen auszubauen. Die Bestimmung dieser Stellen ergibt sich daraus, dass eine Änderung beim Kindergeldbezug, wie zum Beispiel der Wegfall der Berücksichtigung eines Kindes, bei diesen Leistungen zu einer Änderung der Leistungshöhe führen kann. Den genannten Leistungsträgern werden die Daten zum elektronischen Abruf zur Verfügung gestellt, die ansonsten durch personell zu erstellende Mitteilungen per Post zu übermitteln wären (vgl. BT-Drs. 19/8691; S. 66).

Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Voraussetzungen, unter denen ein Datenabruf erfolgen darf, festzulegen.

Inzwischen wird es der Familienkasse der BA durch die Kinderzuschlag-Datenabrufverordnung vom 15. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 376) seit Januar 2024 ermöglicht, die Daten aus den Kindergeldakten, die dem Steuergeheimnis unterliegen, auch für die Bearbeitung des Kinderzuschlags zu nutzen. Die Beantragung und Bearbeitung des Kinderzuschlags werden dadurch wesentlich vereinfacht und entbürokratisiert.

Bezüglich der anderen Leistungsträger, die nach § 68 Abs. 5 EStG einen Zugriff auf die Kindergelddaten der Familienkasse erhalten sollen, steht eine Rechtsverordnung noch aus. Der Erlass einer solchen Rechtsverordnung wurde bisher zurückgestellt, da zunächst abzuwarten ist, welche Auswirkungen sich durch den Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung (vgl. BT-Drs. 20/9092) auf die jeweiligen Schnittstellen ergeben.

## 3. § 68 Abs. 6 EStG

§ 68 Abs. 6 EStG erlaubt den Familienkassen die Bereitstellung des für die Kindergeldzahlung maßgebenden Sachverhalts im Wege eines automatisierten Abrufverfahrens. Der ausländische Träger der Familienleistungen wird dadurch in die Lage versetzt, für die grenzüberschreitende Koordinierung von Familienleistungen, insbesondere zur Vermeidung von Doppelzahlungen und zur Berechnung von Differenzbeträgen, automatisiert die Information abzurufen, ob einer Person Kindergeld nach dem EStG zusteht.

Das Bundesministerium der Finanzen wurde ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Voraussetzungen, unter denen ein Datenabruf erfolgen darf, festzulegen. Dies ist inzwischen erfolgt: Die Verordnung über den automatisierten Abruf von Daten der Familienkassen durch Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 3. August 2022 wurde im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I S. 1378).

Vor der Inbetriebnahme bedarf es noch Verwaltungsvereinbarungen, die zwischen der Familienkasse und dem jeweiligen ausländischen Träger geschlossen werden müssen. Die Familienkasse befindet sich diesbezüglich in Gesprächen mit den zuständigen Behörden einzelner Mitgliedsstaaten.

#### 4. § 68 Abs. 7 EStG

§ 68 Abs. 7 EStG erlaubt der Datenstelle der Rentenversicherung und den Trägern der Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch die Übermittlung der zur Überprüfung des Anspruchs auf Kindergeld erforderlichen Daten an die Familienkassen in einem automatisierten Abrufverfahren. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird nach dieser Norm ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen, an dessen Konzeptionierung sich das Bundesministerium der Finanzen auch bereits beteiligt hat. Ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales liegt noch nicht vor.

#### 5. § 70 Abs. 1 EStG

Mit dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurde u. a. die Begrenzung der rückwirkenden Auszahlung des Kindergeldes auf sechs Monate in § 70 Abs. 1 S. 2 EStG geregelt. Um klarzustellen, dass die Regelung das Erhebungsverfahren betrifft, wurde § 66 Abs. 3 EStG aufgehoben und in § 70 Abs. 1 S. 2 und 3 EStG aufgenommen. Aufgrund finanzgerichtlicher Entscheidungen war die Stellung im Gesetz zu verändern und die Formulierung präziser zu fassen (vgl. BT-Drs. 19/8691; S. 65, 67).

Im Zuge dessen musste auch eine Ausnahmeregelung in § 31 S. 5 EStG geschaffen werden. Mit dieser Vorschrift wird verhindert, dass in Fällen, in denen der Kindergeldantrag nicht rechtzeitig gestellt wurde, bei der Einkommensteuer infolge der Hinzurechnung des Anspruchs auf Kindergeld das Existenzminimum eines Kindes nicht vollständig freigestellt wird. In solchen Fällen wird nicht auf den Anspruch auf Kindergeld abgestellt, sondern auf das ausgezahlte Kindergeld. Die Ausnahmeregelung wirkt sich auch beim Rechenweg von der tariflichen zur festzusetzenden Einkommensteuer aus (vgl. § 2 Abs. 6 S. 3 2. Hs. EStG).

Für die Steuerverwaltung der Länder wurde aufgrund der Neuregelung ein Erfüllungsaufwand prognostiziert, der zum damaligen Zeitpunkt nicht näher beziffert wurde (vgl. BT-Drs. 19/10683, S. 4).

Es liegen keine Fallzahlen zu der von der Evaluierung betroffenen Fallgestaltung vor und diese können maschinell durch Sonderläufe auch nicht erhoben werden, da eine trennscharfe Ermittlung der Fälle nicht möglich ist. Daher kann zum entstandenen Aufwand nur festgestellt werden, dass jeder betroffene Fall personellen Mehraufwand auslöst.

Da kein Hinweis im Zusammenhang mit § 70 Abs. 1 S. 2 EStG während der Einkommensteuerveranlagung ausgegeben wird und auch die Programmroutinen des Einkommensteuersachprogramms im Bereich des Kindergeldes keine Hinweisausgabe vorsehen, wird, sofern das Programm einen anderen Wert als den erklärten Wert zum Anspruch auf Kindergeld oder vergleichbare Leistungen ermittelt, wie folgt vorgegangen:

In Fällen, in denen der Steuerpflichtige einen zu geringen Anspruch auf Kindergeld einträgt (Fehleintragung, die sich nur zugunsten des Steuerpflichtigen auswirken kann), wird der mindestens bestehende Kindergeldanspruch generiert und maschinell angesetzt. Dem Steuerpflichtigen wird der Ansatz des höheren Betrags mit einem maschinellen Erläuterungstext im Bescheid erläutert. Der Steuerpflichtige muss aufgrund der Erläuterungen zur Abweichung von seinen Eintragungen im Erstbescheid Rechtsbehelf einlegen oder einen Antrag auf schlichte Änderung stellen. Das bedeutet für die Praxis, dass in allen Fällen, in denen im Rahmen der Veranlagung nicht bereits offenbar war, dass das tatsächlich geringere Kindergeld zu berücksichtigen war, es regelmäßig zu Einsprüchen und Änderungsanträgen kommt und bei Abhilfe entsprechend auch ein Änderungsbescheid erzeugt werden muss.

Dabei entstehen für die Bearbeitung der Einsprüche bzw. Änderungsanträge einschließlich Erlass des Änderungsbescheids personelle Mehraufwände in Höhe von 13 Euro je Fall.

Der Berechnung liegt eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 20 Minuten zugrunde. Die Bearbeitung entfällt in 20 % der Fälle auf den gehobenen Dienst und zu 80 % auf den mittleren Dienst und kostet durchschnittlich 35,74 Euro je Stunde bzw. 0,60 Euro je Minute. Außerdem wurden 1 Euro Sachkosten für Porto des Änderungsbescheids berücksichtigt.

Für die Anpassung von Erläuterungs- und Hinweistexten im Einkommensteuer-Festsetzungsprogramm ELFE betrug der einmalige Umsetzungsaufwand 1 Tag (entspricht ca. 700 Euro; Basis: Personalkostenverrechnungssatz 2019). Für die Anpassung von Hilfetexten im ELSTER-Programm entstand geringer, nicht bezifferbarer Aufwand.

## 6. § 71 EStG

Gemäß § 71 EStG kann die Familienkasse die Kindergeldzahlung vorläufig einstellen, wenn sie Kenntnis von Tatsachen erhält, die kraft Gesetzes zum Ruhen oder zum Wegfall des Anspruchs führen und die entsprechende Festsetzung deshalb rückwirkend aufzuheben ist.

Hintergrund dieser Regelung ist, dass erforderliche Sachverhaltsermittlungen der Familienkasse nach Bekanntwerden geänderter Verhältnisse viel Zeit in Anspruch nehmen können und es daher zu nicht gerechtfertigten Überzahlungen beim Kindergeld während des Zeitraums bis zum Erlass eines Aufhebungs- oder Änderungsbescheides kommen könnte. Die Regelung eröffnet die Möglichkeit, die Überzahlung von Kindergeld und dessen anschließende Rückforderung zu vermeiden (vgl. BT-Drs. 19/8691; S. 67/68).

Derzeit erfolgt automatisiert keine statistische Erfassung der Einstellung von Kindergeldzahlungen nach § 71 EStG. Durch manuelle Ermittlung wurden folgende Fallzahlen ermittelt:

	2020	2021	2022	2023
Ist-Fallzahlen	1.319	1.500	1.905	1.205

Die Praktikabilität der Regelung des § 71 EStG wird im Jahr 2024 noch einer gesonderten Evaluation unterzogen. Dabei soll auch geprüft werden, ob und inwiefern § 71 EStG im Hinblick auf weitere Fallgestaltungen erweitert werden sollte. Im Nachgang wäre auch zu prüfen, ob eine automatisierte Kennzeichnung der Fälle der vorläufigen Zahlungseinstellung zur Sicherstellung einer maschinellen Auswertungsmöglichkeit vorzusehen ist.

## G. IT-Ausstattung/-aufwände

Im Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch wurden für den Evaluierungszeitraum jährliche Sachkosten-IT in Höhe von rund 51,4 Millionen Euro im Jahr 2020, rund 61,7 Millionen Euro im Jahr 2021, rund 51,5 Millionen Euro im Jahr 2022 und rund 53,8 Millionen Euro im Jahr 2023 im Erfüllungsaufwand veranschlagt (BT-Drs. 19/8691, S. 40). Diese Aufwände wurden angesetzt für IT-Ausstattung sowie die Entwicklung und den Betrieb von IT-Verfahren, welche die FKS dabei unterstützen, die ihr obliegenden Aufgaben und Befugnisse wirkungsvoll und effektiv ausüben zu können.

Die für den Evaluierungszeitraum veranschlagten Aufwände lassen sich hier konkret im Hinblick auf die Anpassung der IT-Systeme für einen verbesserten Datenaustausch mit den Zusammenarbeitsbehörden beziffern. Insofern wurden, wie bereits bei den jeweils einschlägigen Kapiteln dargestellt, folgende Kosten angesetzt:

- Für den automatisierten Datenabruf aus den Datenbeständen der BA und den JC wurden Kosten i. H. v. 35.700 Euro für die Erstkonfiguration und 2.970.200 Euro für die Folgekonfiguration einer Schnittstelle veranschlagt. Der Prozess der notwendigen technischen Anpassung des Abrufverfahrens ist abgeschlossen und der automatisierte Abruf über einen Web-Service im Rahmen des Verfahrens DazZ-BA wurde im März 2022 produktiv gesetzt. Es handelt sich dabei nicht um eine neue Schnittstelle, sondern um die Anpassung der bereits vorhandenen Schnittstelle aufgrund von neuen Vorgaben der BA. Die benötigten Haushaltsmittel für die Anpassungsarbeiten stammen aus der allgemeinen Pflegevereinbarung für ProFiS 2.0. Insofern sind die tatsächlich angefallenen Kosten nicht genauer quantifizierbar.
- Für die Erstkonfiguration einer Schnittstelle zum automatisierten Abruf von Daten aus den Datenbeständen des BZSt wurden Kosten i. H. v. 35.700 Euro geltend gemacht. Das Verfahren „ZAUBER neu“ befindet sich derzeit in der Umsetzung; mit einer Produktivsetzung des Verfahrens beim BZSt ist bis Ende August 2024 zu rechnen. Die tatsächliche Anbindung der FKS wird im Nachgang zur Produktivsetzung des Verfahrens erfolgen. Zukünftig entstehen der Zollverwaltung weitere Aufwände im Umfang von 10 % der Pflegekosten für das Zugriffsverfahren. Dies entspricht dem geplanten prozentualen Anteil der Lizenznutzung der FKS und beläuft sich nach Angaben des BZSt auf 114.000 Euro für das Jahr 2024.

Zudem entstanden einmalige Kosten für die IT-Sachausstattung TKÜ in Höhe von ca. 1,45 Millionen Euro (Technik bei den Hauptzollämtern, Technik TKÜ-Anlagen Köln und Bonn).

Darüber hinaus dienen die Aufwände der (Weiter-)Entwicklung und dem Betrieb der von der FKS eingesetzten IT-Verfahren sowie der nötigen Anschaffung und Unterhaltung der FKS-spezifischen IT-Ausstattung und kommen mithin deren Aufgabenwahrnehmung als Ganzes zugute.

Im Evaluierungszeitraum entstanden insbesondere Kosten im Zusammenhang mit dem zentralen Informationssystem ProFiS 2.0 (Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Für Betrieb und Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens fielen in den Jahren 2020 bis 2023 Kosten in Höhe von ca. 17,3 Millionen Euro an. Das Verfahren wurde u. a. anlässlich des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch hinsichtlich der Funktionalitäten auf die erweiterten Bedürfnisse der FKS angepasst.

Die Möglichkeit, Verfahren nach §§ 14a bis 14c SchwarzArbG („Kleine Staatsanwaltschaft“) in ProFiS 2.0 zu erfassen und zu bearbeiten, wurde bereits im November 2021 realisiert. Für die Schaffung einer Schnittstelle aus ProFiS 2.0 zum Zentralen Staatsanwaltlichen Verfahrensregister (ZStV) für die dortige Speicherung von Daten durch die Behörden der Zollverwaltung nach § 14a Absatz 1 und § 14b Absatz 1 SchwarzArbG wurde die notwendige Rechtsgrundlage mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften am 1. Juli 2021 geschaffen. Auf dieser Basis wurde das Fachkonzept zum „Automatisierten Abruf und zur Übermittlung personenbezogener Daten vom ZStV“, welches detailliert die Art der Anbindung und die technischen und organisatorischen Schritte zur Umsetzung sowie die datenschutzrechtlichen Vorgaben enthält, entwickelt und im zweiten Halbjahr 2023 finalisiert.

Derzeit befinden sich einige für die Funktion von ProFiS 2.0 wesentliche und damit vom Lenkungsausschuss ProFiS 2.0 priorisierte Änderungen in der Umsetzung, die die vorhandenen begrenzten personellen Ressourcen des Realisierers vollständig binden. Aus diesem Grund konnte erst kürzlich mit der Umsetzung der Schnittstelle zum ZStV begonnen werden. Die vollständige Realisierung ist jedoch abhängig von der Zurverfügungstellung weiterer Haushaltsmittel in den Folgejahren.

Zur statistischen Auswertung der in dem Fachverfahren ProFiS 2.0 abgebildeten Arbeitsergebnisse nutzt die FKS die Anwendung ProFiS-AStat. In diesem Zusammenhang entstanden im Evaluierungszeitraum Kosten in Höhe von ca. 2,6 Millionen Euro.

Schließlich entstanden Kosten für die Beschaffung (Ersatz-, Ergänzungsbeschaffung, Softwarepflege, Erneuerung von Supportverträgen) der FKS-spezifischen IT-Ausstattung in Höhe von ca. 26 Millionen Euro, z. B. im Zusammenhang mit der Digitalen Forensik, der Dokumentenprüfung, der Tachografenauswertung, der Geschäftsunterlagenprüfung und der Visualisierung von Ermittlungserkenntnissen.

### **Teil III: Fazit**

Die von der Generalzolldirektion im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführte Evaluierung hat gezeigt, dass das Gesetz insgesamt dazu beigetragen hat, illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit sowie Sozialleistungsbetrug besser zu bekämpfen. Die meisten der neuen Regelungen und Befugnisse werden als sachgerecht und praktikabel angesehen und haben sich bewährt.

Die Wahrnehmung der erweiterten Aufgaben und Befugnisse ist mit einem erhöhten Personalbedarf von 4.360 Arbeitskräften (AK) bei der Zollverwaltung und davon 3.489,18 AK bei der FKS verbunden. Die Personalaufplanung erfolgt korrespondierend zum Planstellenzulauf sukzessive bis zum Jahr 2030. Zentrale Herausforderung der Evaluierung war, die Wirksamkeit der Regelungen zu bewerten, obwohl zum Ende des Betrachtungszeitraums im Dezember 2023 planmäßig erst ca. 25 % der Dienstposten zur Erfüllung der neuen Aufgaben eingerichtet wurden. Dies hängt im Wesentlichen vom sukzessiven Planstellenzulauf ab. Insbesondere in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes wurde zur Erfüllung der neuen Aufgaben auf das bestehende Personal zurückgegriffen, da die Planstellen im Zusammenhang mit dem Gesetz in der Anfangszeit noch nicht bzw. erst später und sukzessive eingerichtet wurden. Vor diesem Hintergrund mussten in der bisherigen Prüf- und Ermittlungstätigkeit Prioritäten gesetzt werden. Mittlerweile wurden über 800 neue Dienstposten eingerichtet und zum Großteil besetzt, was dazu geführt hat, dass die neuen Aufgaben insgesamt besser wahrgenommen wurden.

Darüber hinaus war die Aufgabenwahrnehmung der FKS und ihrer (neuen) Zusammenarbeitsbehörden im Evaluierungszeitraum maßgeblich von den Folgen der Corona-Pandemie ab dem Jahr 2020 geprägt, was erhebliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der neuen Aufgaben und Befugnisse hatte.

Eine abschließende Evaluierung wird daher erst bei voller Jahreswirkung des Personalaufwandes im Jahr 2030 möglich sein. Dennoch lassen sich bereits nach den ersten Jahren des Inkrafttretens wichtige Erkenntnisse und gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus der Evaluierung ableiten:

#### **Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit**

Das Bild bei der behördenübergreifenden Kooperation mit den sechs neuen Zusammenarbeitsbehörden (Familienkassen, Anmelde- und Erlaubnisbehörden nach dem Prostituiertenschutzgesetz, Sozialkassen nach dem Tarifvertragsgesetz, die für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden, für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Landesbehörden und für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen) stellt sich heterogen dar. An einigen Stellen ist bereits eine gute Zusammenarbeit etabliert, zum Beispiel mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden. Mit manchen Behörden hat noch kein flächendeckender intensiver Austausch stattgefunden. Das betrifft beispielsweise die Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden, die Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen sowie die Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden. Das ist auch auf die Corona-bedingten Einschränkungen zurückzuführen, da während dieser Zeit kaum gemeinsame Gespräche/Kontaktaufnahmen stattgefunden haben. Insbesondere im Jahr 2023 wurde die Zusammenarbeit mit vielen Stellen jedoch zunehmend intensiviert. Die Generalzolldirektion wird den Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Rechts- und Fachaufsicht begleiten und fördern.

#### **Verbesserter Daten- und Informationsaustausch**

Im Gesetz wurden Rechtsgrundlagen für den automatisierten Datenabruf bei einzelnen Zusammenarbeitsbehörden geschaffen. Der automatisierte Datenabruf bei den Trägern der Rentenversicherung und der BA (neben Rechtskreis SGB II nun auch Rechtskreis SGB III) ist bereits möglich, perspektivisch sollen auch die beim BZSt vorgehaltenen Daten abgerufen werden können. Die neu geschaffenen Übermittlungsbefugnisse an die Strafverfolgungs- und Polizeivollzugsbehörden werden aufgrund der Auslegungsfragen in der Praxis noch zurückhaltend genutzt.



### **Missbrauch von Sozialleistungen durch Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit**

Die FKS ist ihrem Prüfauftrag im Hinblick auf Scheinarbeitsverhältnisse und vorgetäuschte Selbstständigkeit regelmäßig nachgekommen und hat verschiedene Ermittlungsverfahren wegen Sozialleistungsbetrugs durch vorge-täuschte Erwerbstätigkeit eingeleitet. Die Anzahl der aufgedeckten Fälle konnte die ursprünglichen Erwartungen bislang nicht bestätigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das in Rede stehende Phänomen im Rahmen der üblichen Vorgehensweise bei Prüfungen der FKS (Personenbefragung und Geschäftsunterlagenprüfung) kaum auf-deckbar ist. Hier ist die FKS auf eine enge Zusammenarbeit und abgestimmte Vorgehensweise mit den betroffe-nen Zusammenarbeitsbehörden angewiesen, um bei dort vorliegenden Anhaltspunkten oder Hinweisen entspre-chend zielgerichtet Geschäftsunterlagen prüfen und Verstöße feststellen zu können.

Darüber hinaus werden vorgetäuschte Erwerbstätigkeiten im Rahmen der Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den Sozialleistungsträgern festgestellt. Leistungsbetrag der genannten Art gibt es nach wie vor, allerdings ist ein Rückgang dieses besonderen Delikts zu verzeichnen, der mitunter auch auf den verstärkten Verfolgungsdruck sowie die generalpräventive Wirkung der Regelung zurückgeführt werden könnte.

### **Ausbeuterische Arbeitsbedingungen / Opferschutz**

Die FKS hat sich auf die neuen Aufgaben und Befugnisse zur Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen insgesamt gut eingestellt. Es werden bereits jetzt mehr Ermittlungsverfahren in diesem Bereich geführt als ur-sprünglich prognostiziert, was die Bedeutung des Themas unterstreicht. Insbesondere der Nachweis der in den §§ 232 ff. StGB vorausgesetzten Schwächesituation der von Ausbeutung betroffenen Personen gestaltet sich jedoch in der Praxis sehr schwierig.

### **Tagelöhnerbörsen / Anbahnungsverhältnisse**

Tagelöhnerbörsen wurden nahezu vollständig aus dem öffentlichen Raum verdrängt und das Ziel der Regelung insoweit erreicht. Es ist jedoch eine Verlagerung in den nicht-öffentlichen, privaten oder virtuellen Raum zu be-obachten.

### **Scheinselbstständigkeit / Prüfungen an Arbeitsstelle**

Die Möglichkeit, Prüfungen zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit an Arbeits-stelle durchführen zu können ist eine sinnvolle Neuregelung, die regelmäßig genutzt wird. Da sich dieses Instrument grundsätzlich als Ergän-zung zur Prüfung vor Ort bewährt hat, wäre perspektivisch eine Ergänzung der Regelung dahingehend sinnvoll, dass Prüfungen an Arbeitsstelle für weitere Prüfbereiche digital rechtssicher durchgeführt werden zu können.

### **Zusammenarbeit mit den Familienkassen**

Grundsätzlich obliegt die Aufdeckung von unrechtmäßigem Bezug von Kindergeld der Familienkasse. Dem kommt sie im Rahmen der Sachverhaltsermittlung und Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Antrags-verfahren nach. Die Durchführung gemeinsamer Prüfungen und der Austausch zwischen der FKS und den Fami-lienkassen soll weiter vorangetrieben werden. Soweit die Familienkassen relevante Anhaltspunkte feststellen, die auch im Zusammenhang mit den Prüfaufgaben der FKS stehen, sollten entsprechende Hinweise an die FKS über-mittelt werden, denen dann im Rahmen von Geschäftsunterlagenprüfungen nachgegangen werden kann. Umge-kehrt sollen natürlich auch die für die Familienkassen für die Prüfung des Kindergeldanspruchs relevanten Infor-mationen von der FKS in entsprechenden Fällen bereitgestellt werden.

### **Leichtfertiges Vorenthalten, § 8 Abs. 3 SchwarzArbG**

Aktuell werden kaum entsprechende Verfahren eingeleitet und qualifiziert abgeschlossen. Um dem Zweck der Norm als Auffangtatbestand Rechnung zu tragen, wäre aus Sicht der Zollverwaltung mindestens eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf eine fahrlässige Begehungsweise zweckmäßig oder die Aufnahme der fahrlässigen oder leichtfertigen Begehungsweise in den Straftatbestand des § 266a StGB perspektivisch erforderlich.

### **Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- oder Abdeckrechnungen**

Bei der Anwendung der Bußgeldvorschriften haben sich in der Praxis erhebliche Probleme aufgrund der nachran-gigen Bedeutung der Ordnungswidrigkeit ergeben. Das Ausstellen und Inverkehrbringen von unrichtigen Belegen sollte aufgrund des erheblichen Unrechtsgehalts insbesondere von gewerbs- oder bandenmäßigen Taten als Straf-norm ausgestaltet werden. Das würde darüber hinaus die Nachrangigkeit zum strafrechtlichen Verfahren wegen

Beihilfe zu § 266a StGB beseitigen, bei entsprechender Strafandrohung mit einer Verlängerung der Verfolgungsverjährung einhergehen und ggf. die Nutzung einzelner StPO-Maßnahmen ermöglichen (z. B. TKÜ, Haftbefehle), welche im Bußgeldverfahren nicht zur Anwendung kommen. Zudem könnten die Ermittlungszeiten erheblich verkürzt und die Verfahren effektiver geführt werden. Dies würde die Ermittlungen gegen die Aussteller und Verwender unrichtiger Belege zumindest teilweise voneinander entkoppeln. Eine Ausgestaltung als Gefährdungstatbestand erscheint erforderlich, um den ursprünglich intendierten Gesetzeszweck zu erreichen und insbesondere Kettenbetrugssachverhalte effektiv und nachhaltig zu bekämpfen.

### **Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren**

Die selbstständige Verfahrensdurchführung in einfachen gelagerten Fällen des § 266a StGB nach den §§ 14a-14c SchwarzArbG sollte dahingehend erweitert werden, dass die Hauptzollämter diese „einfach gelagerten Fälle“ (geringer Schaden, eindeutiger Sachverhalt, etc.) direkt und ohne Beteiligung der Staatsanwaltschaften in dem bereits bestehenden eng umgrenzten Umfang (end-)bearbeiten können. Eine Streichung des vorgelagerten Abgabepflichtverhältnisses beschleunigt das Verfahren, da Ermittlungsverfahren nicht wie bisher mehrfach zwischen Hauptzollamt und Staatsanwaltschaft hin und her gesendet werden müssen. Dadurch kann die mit dem Gesetz ursprünglich verfolgte Entlastung der Staatsanwaltschaften erreicht werden. Die allgemeine Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft wäre davon nicht berührt. Auch könnte der Verfahrensablauf dadurch optimiert werden, dass der Abschluss der Ermittlung in Form des Strafbefehls nicht mehr zwingend über die Staatsanwaltschaft bei dem zuständigen Gericht beantragt wird.

Erforderlich ist außerdem die Etablierung von Mitwirkungsrechten in der Hauptverhandlung. Zudem sollten die bestehenden Ahndungskompetenzen durch die Streichung der Ausschließlichkeit erweitert werden. Beantragte Durchsuchungsmaßnahmen sollten schließlich kein Ausschlussgrund für eine selbstständige Bearbeitung der Verfahren sein.

### **Überwachung der Telekommunikation**

Durch die Einführung der Befugnis zur Überwachung der Telekommunikation konnten in der Praxis viele essentielle Erkenntnisse für die Ermittlungen gewonnen werden. Allerdings sind weitere Konstellationen, durch die ebenfalls Schäden in Millionenhöhe entstehen, in § 100a StPO nicht erfasst. Insbesondere um schwere und organisierte Wirtschaftskriminalität besser zu bekämpfen, erscheint aus Sicht der Hauptzollämter eine Erweiterung des Katalogs in § 100a Abs. 2 Nr. 1 StPO um weitere schwere Fälle des § 266a StGB zweckmäßig. Daher wird von der Praxis empfohlen, auch die besonders schweren Fälle nach § 266a Abs. 4 Nr. 2 und 3 StGB in den Katalog des § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. q) StPO aufzunehmen.

**Anlage 1: Fragen an die Hauptzollämter**



**Anlage 1: Fragen an die Hauptzollämter**

**Vorbemerkung:**

Infolge des konkreten Evaluierungsauftrags hat die GZD Fragebögen für die Befragung der HZÄ erstellt. Dabei wurden je nach Regelungsinhalt teilweise unterschiedliche Fragebögen für die Sachgebiete E (SG E) und F (SG F/F1) verfasst. Das Statistische Bundesamt (Destatis) wurde in der Erstellung der Fragebögen eingebunden und hat Überarbeitungen zur Methodik der Befragung vorgenommen.

Die Fragebögen wurden den HZÄ über ein internes Online-Befragungstool zur Verfügung gestellt und als Anlage zum Anschreiben als Word-Dokument zur Verfügung gestellt.

**1. Fragebögen für die SG E**

**Thema lfd. Nr. 1: Missbrauch von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit**

Inhalt der Regelung

Es wurde eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG hinsichtlich der Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch durch das Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen oder Selbstständigkeit geschaffen.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie folgender Aussage zu?

„Die o.g. Regelung ist zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit geeignet.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>1</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>2</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Entspricht die o.g. Kompetenzerweiterung den Bedürfnissen in der Praxis?

sehr praktikabel	praktikabel	neutral	kaum praktikabel	nicht praktikabel <sup>3</sup>	Keine Bewertung möglich <sup>4</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie die Kompetenzerweiterung für kaum praktikabel oder nicht praktikabel halten: [Freitext-Feld]

\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Begründung zwingend erforderlich.  
<sup>2</sup> Begründung zwingend erforderlich.  
<sup>3</sup> Begründung zwingend erforderlich.  
<sup>4</sup> Begründung zwingend erforderlich.

Wie stark ist die FKS bei der Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der o.g. Kompetenzerweiterung auf die Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern (BA/JC) bzw. anderen Behörden angewiesen?

Behörde/ Stelle	Ggf. Behördenname ergänzen	sehr stark abhängig	stark abhängig	abhängig	eher nicht abhängig	nicht abhängig	keine Bewertung möglich <sup>5</sup>
BA	BA						
JC	JC						
Polizeibehörde	Polizeibehörde						
Andere Behörde	...						

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen der FKS und anderen Behörden vor dem Hintergrund der effektiven Bekämpfung vorgetäuschter Erwerbstätigkeit / organisierten Sozialleistungsmisbrauchs (z.B. Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)?

Behörde/ Stelle	Ggf. Behördenname ergänzen	sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft	ungenügend <sup>6</sup>	keine Bewertung möglich <sup>7</sup>
BA	BA							
JC	JC							
Andere Behörde	...							
Andere Behörde	...							
Andere Behörde	...							

Begründung, sofern die Bewertung mangelhaft, ungenügend oder nicht möglich ist: [Freitext-Feld]

Hat Ihre FKS-Dienststelle an einem behördenübergreifenden Projekt gegen organisierten Sozialleistungsmisbrauch / vorgetäuschte Erwerbstätigkeit teilgenommen?

Name des Projekts	ja	nein
KOK- Union		
MISSIMO		
EK MAGIC		
EK CARAMBA		

<sup>5</sup> Begründung zwingend erforderlich.

<sup>6</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>7</sup> Begründung zwingend erforderlich

EG Stecker		
Netzwerk Nord		
...		

Welche Erkenntnis hat Ihre FKS aus der Teilnahme an dem/den o.g. Projekt/en in Bezug auf eine effektive Bekämpfung des organisierten Sozialleistungsmissbrauchs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit gewonnen (gesondert nach Projekt/en)? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	Nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit der FKS mit anderen Behörden in Bezug auf die effektive Bekämpfung vorgetäuschter Erwerbstätigkeit / organisierten Sozialleistungsmissbrauchs bislang behindert/ erschwert? (Bitte ankreuzen bzw. ergänzen. Mehrfachauswahl möglich)

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.), bitte benennen:	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch Zusammenarbeitsbehörden (wenn ja, bitte Behörde benennen):	
Feststellung über den Rückgang o.g. Delikte	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 2: Arbeitnehmerüberlassung**Inhalt der Regelung

Mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i.V.m. § 14 SchwarzArbG wurde für die FKS die Prüf- und Ermittlungskompetenz hinsichtlich der Arbeitnehmerüberlassung konkretisiert.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Konkretisierung des gesetzlichen Auftrags im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung durch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SchwarzArbG hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von unerlaubter bzw. illegaler Arbeitnehmerüberlassung geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>8</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>9</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

<sup>8</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>9</sup> Begründung zwingend erforderlich



**Thema lfd. Nr. 3: Ausbeuterische Arbeitsbedingungen / Menschenhandel / Opferschutz**

Inhalt der Regelung

Durch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 SchwarzArbG wurde eine Erweiterung der Prüfkompetenz der FKS hinsichtlich ausbeuterischer Arbeitsbedingungen geschaffen. Zudem ist es der FKS gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 i.V.m.

§ 14 SchwarzArbG rechtlich nun auch möglich, Ermittlungen im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu führen.

Allgemeine Bewertung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Kompetenzerweiterungen der FKS durch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 i.V.m. § 14 SchwarzArbG sind geeignet, ausbeuterische Arbeitsbedingungen effektiv bekämpfen zu können.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>10</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>11</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Kompetenzerweiterungen der FKS durch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 i.V.m. § 14 SchwarzArbG sind geeignet, von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen betroffene Personen besser zu identifizieren.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>12</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>13</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Haben Sie im Rahmens Ihres Verfahrens mit einer Beratungsstelle, einer Fachberatungsstelle oder einer sonstigen Stelle in Bezug auf den Opferschutz zusammengearbeitet?

ja	nein <sup>14</sup>	keine Bewertung möglich <sup>15</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder keine Zusammenarbeit erfolgt: [Freitext-Feld]

---

<sup>10</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>11</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>12</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>13</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>14</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>15</sup> Begründung zwingend erforderlich

Sofern bereits eine Zusammenarbeit stattgefunden hat, benennen Sie bitte die jeweilige Stelle und die Art der Zusammenarbeit: [Freitext-Feld]

Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit einer Beratungsstelle, einer Fachberatungsstelle oder einer sonstigen Stelle in Bezug auf den Opferschutz? Soweit es im Rahmen der Zusammenarbeit zu Schwierigkeiten gekommen ist, benennen Sie diese bitte und stellen Sie die Gründe dafür dar: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit den Beratungsstellen, Fachberatungsstellen oder sonstigen Stellen in Bezug auf den Opferschutz?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden im Bereich Ausbeuterische Arbeitsbedingungen / Menschenhandel / Opferschutz verläuft gut.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>16</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>17</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Im Bereich Ausbeuterische Arbeitsbedingungen / Menschenhandel / Opferschutz ist die Aufgabenabgrenzung zu den Polizeibehörden eindeutig.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>18</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>19</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie schätzen Sie die Bereitschaft der StA ein, ein EV nach den §§ 232 ff. StGB einzuleiten / zur Anklage zu bringen?  
Bitte ankreuzen.

---

<sup>16</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>17</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>18</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>19</sup> Begründung zwingend erforderlich

sehr hohe Be- reitschaft	hohe Bereit- schaft	teilweise Bereit- schaft	kaum Bereit- schaft	keine Bereit- schaft	keine Bereit- schaft	keine Bewer- tung möglich <sup>20</sup>

Sofern kaum oder keine Bereitschaft der StA vorliegt bzw. keine Bewertung möglich ist, benennen Sie bitte die Gründe: [Freitext-Feld]

Welche Ausweichtatbestände werden durch die StA gewählt und mit welcher Begründung?

Ausweichtatbestand	Begründung

Haben Sie bereits (nach Absprache mit der StA oder über die StA) eine Bescheinigung über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist für ein mögliches Opfer ausgestellt?

ja	nein

Sofern keine Bescheinigung ausgestellt wurde, begründen Sie bitte warum. [Freitext-Feld]

Bitte beantworten Sie folgende Fragen für den Fall, dass Sie bereits eine Bescheinigung über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist ausgestellt haben:

Wie oft haben Sie die Bescheinigung ausgestellt?	
Auf welchem Weg haben Sie die Bescheinigungen ausgestellt?	
Welche Probleme sind dabei aufgetreten?	

Wie verlief die Zusammenarbeit mit der StA?

sehr gut	gut	befriedigend	eher schwierig	schwierig <sup>21</sup>	sehr schwierig <sup>22</sup>

Sofern die Zusammenarbeit eher schwierig, schwierig oder sehr schwierig verlief, benennen Sie bitte die Schwierigkeiten und die Gründe hierfür: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

<sup>20</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>21</sup> Benennung der Schwierigkeiten zwingend erforderlich

<sup>22</sup> Benennung der Schwierigkeiten zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 4: Tagelöhnerbörsen/Anbahnungsverhältnisse (SG E)**Inhalt der Regelung

Mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 i.V.m. § 14 SchwarzArbG wurde für die FKS eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz geschaffen, um gegen das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft im öffentlichen Raum (auf sog. Tagelöhnerbörsen) vorzugehen.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Kompetenzerweiterung der FKS durch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 SchwarzArbG ist geeignet, Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum erfolgreich zu verhindern.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>23</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>24</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Aus der Berichtspflicht „Informationsbedarfe BMF (DV-FKS B-4.1.3 BR-Nr. 0432)“ geht hervor, dass die Anzahl durchgeführter Prüfungen im Bereich Tagelöhnerbörsen gering ist. Woran liegt das nach Ihrer Einschätzung? [Freitext-Feld]

Gibt es aus Ihrer Sicht vergleichbare Konstellationen, die von der Regelung nicht eingeschlossen sind? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

<sup>23</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>24</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 5: Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit**

Inhalt der Regelung

Die Duldungs- und Mitwirkungspflichten (einschl. Betretungsrechte) wurden hinsichtlich des geänderten Prüfungsumfang in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG angepasst, so dass auch Selbstständige und Personen, die nur scheinbar selbstständig sind oder die eine Selbstständigkeit vortäuschen, von der Duldungs- und Mitwirkungspflicht erfasst sind.

Die Duldungs- und Mitwirkungspflichten bei Prüfungen der FKS wurden darüber hinaus durch § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SchwarzArbG erweitert, um erforderlichenfalls eine Prüfung an Amtsstelle durchführen zu können.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Erweiterung der Duldungs- und Mitwirkungspflichten auf Selbstständige und scheinbar Selbstständige sowie die Möglichkeit, ggf. eine Prüfung an Amtsstelle durchzuführen, ermöglicht es der FKS, Scheinselbstständigkeit effektiver bekämpfen zu können.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>25</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>26</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie hat sich die Zahl der eingehenden Hinweise auf Scheinselbstständigkeit seit der Gesetzesänderung verändert?

mehr Hinweise	unveränderte Zahl an Hinweisen	weniger Hinweise	keine Angaben möglich <sup>27</sup>

Begründung, sofern keine Angaben möglich sind: [Freitext-Feld]

Wie wurden die Gesetzesänderungen im Kontext der Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit in Ihrem Sachgebiet umgesetzt? (Mehrfachnennungen möglich)

Veränderung der Schwerpunktsetzung bei Auswahl von Hinweisen	
Einführung neuer Aufbauorganisatorischer Struktur (z.B. separates Prüfteam)	
keine Änderungen	
Sonstiges (Bitte benennen):	

<sup>25</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>26</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>27</sup> Begründung zwingend erforderlich

Wie entwickelte sich seit Einführung der Kompetenzerweiterung „Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit“ die Prüfungszahl an Arbeitsstelle?

vermehrte Prüfungen an Arbeitsstelle	gleichbleibende Prüfungen an Arbeitsstelle	weniger Prüfungen an Arbeitsstelle	keine Angaben möglich <sup>28</sup>

Begründung, sofern keine Angaben möglich sind: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie die Möglichkeit, Prüfungen an Arbeitsstelle im Bereich Scheinselbstständigkeit durchzuführen?

sehr notwendig	eher notwendig	neutral	eher nicht notwendig <sup>29</sup>	nicht notwendig <sup>30</sup>

Begründung, sofern die Möglichkeit der Prüfung an Arbeitsstelle als eher nicht notwendig oder nicht notwendig erachtet wird: [Freitext-Feld]

Wie wird die Kompetenzerweiterung „Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit“ von den Beschäftigten Ihrer Dienststelle / von den Beteiligten angenommen?

	sehr gut angenommen	gut angenommen	neutral	eher schlecht angenommen	schlecht angenommen <sup>31</sup>	keine Bewertung <sup>32</sup>
FKS						
Beteiligte						

Begründung, sofern die Befugnis eher schlecht oder schlecht angenommen wurde bzw. keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

<sup>28</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>29</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>30</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>31</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>32</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 6: Zusammenarbeit mit den Familienkassen**

Inhalt der Regelung

Die Familienkassen wurden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SchwarzArbG aufgenommen. Mit der Gesetzesänderung soll der unrechtmäßige Kindergeldbezug bekämpft und eine Verbesserung der Sicherstellung des rechtmäßigen Kindergeldbezugs erreicht werden. Die Zusammenarbeit und die gegenseitige Übermittlung von Informationen, die für die jeweilige gesetzliche Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, beruhen auf § 2 Abs. 1 S. 3 und § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 Nr. 4 und 7 SchwarzArbG.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der Familienkassen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS und die daraus resultierende Zusammenarbeit hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung des unrechtmäßigen Kindergeldbezugs geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>33</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>34</sup>	

Freitext-Feld für Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Hat die Zusammenarbeit mit den o.g. Familienkassen (durch gemeinsame Maßnahmen oder Informationsaustausch) dazu geführt, dass sich Anhaltspunkte für die Einleitung von Bußgeld- oder Strafverfahren verdichtet haben?

ja	nein

Welche Vorteile bestehen Ihrer Meinung nach (außer ggf. der Verfahrenseinleitungen) in der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden vor dem Hintergrund der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung? [Freitext-Feld]

Sofern Sie aus der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden keinen Nutzen für die gesetzliche Aufgabenwahrnehmung der FKS ziehen konnten, benennen Sie bitte stichpunktartig die wesentlichen Gründe dafür: [Freitext-Feld]

Aus der Berichtspflicht „Informationsbedarfe BMF (DV-FKS B-4.1.3 BR-Nr. 0432)“ geht hervor, dass die Anzahl gemeinsam durchgeführter Prüfungen bzw. ausgetauschter Hinweise mit den o.g. Behörden gering ist. Woran liegt das nach Ihrer Einschätzung?

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

\_\_\_\_\_

<sup>33</sup> Begründung zwingend erforderlich.  
<sup>34</sup> Begründung zwingend erforderlich.

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich ist: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit den Familienkassen ggf. bislang behindert/erschwert? (Bitte ankreuzen bzw. ergänzen)

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf, uä), bitte benennen:	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch die Familienkasse	
Sonstige (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]



**Thema lfd. Nr. 7: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden**

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden wurden in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 Nr. 12 SchwarzArbG aufgenommen.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Bereich Transport, Spedition, Logistik (STL) geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>35</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>36</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden?

sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft	ungenügend <sup>37</sup>	keine <sup>38</sup>

Erläutern Sie bitte, sofern Sie die Zusammenarbeit mit mangelhaft, ungenügend bewerten oder keine Einschätzung möglich ist: [Freitext-Feld]

Wie wurde die Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden in Ihrem Sachgebiet umgesetzt? (Mehrfachnennungen möglich; bitte ankreuzen bzw. benennen)

Veränderung der Schwerpunktsetzung bei der Auswahl von Hinweisen	
Anpassung/ Veränderung aufbauorganisatorischer Strukturen (z.B. separates Prüfteam)	
Gemeinsame Prüfungen mit dieser Zusammenarbeitsbehörde	
Keine Änderungen	
Sonstiges ( <i>Bitte benennen</i> ):	

Soweit Sie in der Auswahlmatrix "Sonstiges" ausgewählt haben, geben Sie bitte die Umsetzung an: [Freitext-Feld]

<sup>35</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>36</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>37</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>38</sup> Begründung zwingend erforderlich

Wie haben sich die Prüfungen im Bereich STL seit Aufnahme der Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden entwickelt?

mehr Prüfungen	gleichbleibende Prüfungen	weniger Prüfungen	keine Angaben möglich <sup>39</sup>

Erläutern Sie bitte, sofern keine Angaben möglich sind: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie den Gehalt der im Rahmen der Zusammenarbeit von den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden übermittelten Informationen bzw. Feststellungen für Ihre Aufgabenerfüllung?

sehr gut	gut	befriedigend	ausreichend	mangelhaft	ungenügend <sup>40</sup>	keine Bewertung möglich <sup>41</sup>

Erläutern Sie bitte, sofern Sie den Gehalt der übermittelten Informationen mangelhaft, ungenügend oder nicht bewerten können: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie die Möglichkeit, Informationen, die für die gesetzliche Aufgabenwahrnehmung der Genehmigungsbehörden erforderlich sind, zu übermitteln?

sehr gut	eher gut	neutral	eher schlecht <sup>42</sup>	sehr schlecht <sup>43</sup>

Begründung, sofern die Übermittlung eher schlecht oder sehr schlecht ist: [Freitext-Feld]

Wie häufig wird die Möglichkeit der Zusammenarbeit an Ihrer Dienststelle bzw. seitens der o.a. Genehmigungsbehörde genutzt?

	Ihre Dienststelle	Genehmigungsbehörde
wöchentlich		
monatlich		
vierteljährlich		
halbjährlich		

<sup>39</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>40</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>41</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>42</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>43</sup> Begründung zwingend erforderlich

seltener		
----------	--	--

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 8: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen**

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen wurden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen. Die Zusammenarbeit und die gegenseitige Übermittlung von Informationen, die für die jeweilige gesetzliche Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, beruhen auf § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 17 und § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 Nr. 15 SchwarzArbG.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>44</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>45</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Hat die Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden (durch gemeinsame Maßnahmen oder Informationsaustausch) dazu geführt, dass sich Anhaltspunkte für die Einleitung von Bußgeld- oder Strafverfahren verdichtet haben?

ja	nein

Welche Vorteile bestehen Ihrer Meinung nach (außer ggf. der Verfahrenseinleitungen) in der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden im Hinblick auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung? [Freitext-Feld]

Sofern Sie aus der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden keinen Nutzen für die gesetzliche Aufgabenwahrnehmung der FKS ziehen konnten, benennen Sie bitte stichpunktartig die wesentlichen Gründe dafür: [Freitext-Feld]

Aus der Berichtspflicht „Informationsbedarfe BMF“ geht hervor, dass die Anzahl gemeinsam durchgeführter Prüfungen mit den o.g. Behörden gering ist. Woran liegt das nach Ihrer Einschätzung? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

<sup>44</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>45</sup> Begründung zwingend erforderlich

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit den o.g. Stellen ggf. bislang behindert/gebremst? (Bitte ankreuzen bzw. ergänzen)

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf, Zusammenarbeitsbehörde ist noch nicht im FKS-Alltag präsent u.ä.), bitte benennen:	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch die für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tarifreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- oder Kontrollstellen	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 9: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden**

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden sind gem. § 2 Abs. 4 Nr. 18 SchwarzArbG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen worden.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken im Prostitutionsgewerbe geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>46</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>47</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Hat die Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden (durch gemeinsame Maßnahmen oder Informationsaustausch) dazu geführt, dass sich Anhaltspunkte für die Einleitung von Bußgeld- oder Strafverfahren verdichtet haben?

ja	nein

Welche Vorteile bestehen Ihrer Meinung nach (außer ggf. der Verfahrenseinleitungen) in der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden vor dem Hintergrund der Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Prostitutionsgewerbe? [Freitext-Feld]

Sofern Sie aus der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden keinen Nutzen für die gesetzliche Aufgabenwahrnehmung der FKS ziehen konnten, benennen Sie bitte stichpunktartig die wesentlichen Gründe dafür: [Freitext-Feld]

Aus der Berichtspflicht „Informationsbedarfe BMF (DV-FKS B-4.1.3 BR-Nr. 0432)“ geht hervor, dass die Anzahl gemeinsam durchgeführter Prüfungen mit den o.g. Behörden gering ist. Woran liegt das nach Ihrer Einschätzung? [Freitext-Feld]

<sup>46</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>47</sup> Begründung zwingend erforderlich

Sehen Sie Anpassungs- und/ oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit den o.g. Stellen ggf. bislang behindert/ gebremst? (Bitte ankreuzen bzw. ergänzen)

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf, Zusammenarbeitsbehörde ist noch nicht im FKS-Alltag präsent u.ä.), bitte benennen:	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch die zuständigen Stellen	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 10: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden**

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden wurden gem. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 19 SchwarzArbG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Wach- und Sicherheitsgewerbe geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>48</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>49</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht bzw. gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Hat die Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden (durch gemeinsame Maßnahmen oder Informationsaustausch) dazu geführt, dass sich Anhaltspunkte für die Einleitung von Bußgeld- oder Strafverfahren verdichtet haben?

ja	nein

Welche Vorteile bestehen Ihrer Meinung nach (außer ggf. der Verfahrenseinleitungen) in der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden vor dem Hintergrund der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung? [Freitext-Feld]

Sofern Sie aus der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden keinen Nutzen für die gesetzliche Aufgabenwahrnehmung der FKS ziehen konnten, benennen Sie bitte stichpunktartig die wesentlichen Gründe dafür: [Freitext-Feld]

Aus der Berichtspflicht „Informationsbedarfe BMF (DV-FKS B-4.1.3 BR-Nr. 0432)“ geht hervor, dass die Anzahl gemeinsam durchgeführter Prüfungen mit den o.g. Behörden gering ist. Woran liegt das nach Ihrer Einschätzung? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/ oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

<sup>48</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>49</sup> Begründung zwingend erforderlich



Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit den o.g. Stellen ggf. bislang behindert/gebremst? (Bitte ankreuzen bzw. ergänzen)

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf, u.ä.), bitte benennen:	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch die für die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO zuständigen Behörden	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 11: Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG**

Inhalt der Regelung

Die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG wurden gem. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 20 SchwarzArbG in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>50</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>51</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Hat die Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden (durch gemeinsame Maßnahmen oder Informationsaustausch) dazu geführt, dass sich Anhaltspunkte für die Einleitung von Bußgeld- oder Strafverfahren verdichtet haben?

ja	nein

Welche Vorteile bestehen Ihrer Meinung nach (außer ggf. der Verfahrenseinleitungen) in der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden vor dem Hintergrund der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung? [Freitext-Feld]

Sofern Sie aus der Zusammenarbeit mit den o.g. Behörden keinen Nutzen für die gesetzliche Aufgabenwahrnehmung der FKS ziehen konnten, benennen Sie bitte stichpunktartig die wesentlichen Gründe dafür: [Freitext-Feld]

Aus der Berichtspflicht „Informationsbedarfe BMF (DV-FKS B-4.1.3 BR-Nr. 0432)“ geht hervor, dass die Anzahl gemeinsam durchgeführter Prüfungen mit den o.g. Behörden gering ist. Woran liegt das nach Ihrer Einschätzung? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

<sup>50</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>51</sup> Begründung zwingend erforderlich

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit den o.g. Stellen ggf. bislang behindert/gebremst? (Bitte ankreuzen bzw. ergänzen)

Keine Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf, u.ä.), bitte benennen:	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 12: Ausweismitführungs- und Sofortmeldepflicht im Wach- und Sicherheitsgewerbe**Inhalt der Regelung

Nach § 2a SchwarzArbG unterliegen bestimmte Branchen einer Ausweismitführungspflicht. Dieser Branchenkatalog ist in 2019 um das Wach- und Sicherheitsgewerbe erweitert worden, da es sich nach Erkenntnissen der FKS und ihrer Zusammenarbeitsbehörden um eine besonders von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffene Branche handelt.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Erweiterung der Ausweismitführungspflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe ist geeignet, um die Aufgabenerledigung der FKS zu unterstützen.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>52</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>53</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie hat sich die Einführung der Ausweismitführungspflicht für das Wach- und Sicherheitsgewerbe auf den Ablauf der Identitätserfassung ausgewirkt?

beschleunigter Ablauf	gleichbleibender Ablauf	verzögerter Ablauf	keine Angaben möglich <sup>54</sup>

Sofern Sie keine Angaben machen können, benennen Sie bitte die Gründe: [Freitext-Feld]

Ist es bei der Durchsetzung der Ausweismitführungspflicht zu besonderen Vorkommnissen gekommen?

ja	nein

Sofern Sie mit „ja“ geantwortet haben, beschreiben Sie bitte die Vorfälle: [Freitext-Feld]

Für wie notwendig halten Sie die Erweiterung der Sofortmeldepflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe?

sehr notwendig	eher notwendig	neutral	eher unnötig <sup>55</sup>	sehr unnötig <sup>56</sup>

<sup>52</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>53</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>54</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>55</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>56</sup> Begründung zwingend erforderlich

Begründung, sofern Sie die Sofortmeldepflicht im Wach- und Sicherheitsgewerbe eher unnötig oder sehr unnötig bewerten: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 15: Auskunftsansprüche bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen**Inhalt der Regelung

Der Auskunftsanspruch der FKS nach § 7 SchwarzArbG gegenüber demjenigen, der das Angebot oder die Werbemaßnahme veröffentlicht hat, wurde erweitert. Er umfasst neben Print- und sonstigen analogen Medien nun auch Angebote oder Werbemaßnahmen auf Online-Dienstleistungsplattformen, in Foren oder auf sonstigen elektronischen Kommunikationsplattformen, auf denen Dienst- oder Werkleistungen angeboten werden. Daten, aus denen sich Rückschlüsse zur Identität des Auftraggebers ziehen lassen sind ebenfalls von der Auskunftspflicht erfasst.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die neue Befugnis erweist sich bei entsprechenden Hinweisen und Anzeigen als zweckdienlich.“

stimme zu	stimme nicht zu

Begründung, sofern Sie nicht zugestimmt haben: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

Freitext-Feld für Anregungen/ sonstige Bemerkungen [Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 16: Leichtfertiges Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt (SG E)**

Inhalt der Regelung

Mit § 8 Abs. 3 SchwarzArbG wurde ergänzend zum Straftatbestand des Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt ein Bußgeldtatbestand geschaffen, welcher der FKS ermöglicht, auch die leichtfertig begangene Tat in eigener Zuständigkeit zu sanktionieren.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Schaffung des Bußgeldtatbestandes gem. § 8 Abs. 3 SchwarzArbG ist in dieser Form geeignet, auch leichtfertiges Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt erfolgreich zu verfolgen und mit Bußgeldern zu belegen.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>57</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>58</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Die statistische Auswertung für 2022 zeigt, dass eine Ahndung nach § 8 Abs. 3 SchwarzArbG nur in geringem Umfang stattgefunden hat.

Bitte legen Sie dar, welche Gründe aus Ihrer Sicht hierfür maßgeblich sind: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

<sup>57</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>58</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 17: Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- und Abdeckrechnungen (SG E)**Inhalt der Regelung

Mit § 8 Abs. 4 und Abs. 5 SchwarzArbG wurden Bußgeldtatbestände geschaffen, welche es der FKS ermöglichen, das Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein-/ Abdeckrechnungen in eigener Zuständigkeit zu ahnden.

Aufgrund der Verfügung vom 16. Februar 2021 - SV 3010-2021.00010-DVII.A.31 haben Sie zu dieser Thematik berichtet.

Bewertung der Regelung

Haben sich seit Ihrem Bericht hinsichtlich der o.g. Verfügung Änderungen bei der Anwendung des § 8 Abs. 4 bzw. 5 SchwarzArbG ergeben?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Änderungen sich ergeben haben. [Freitext-Feld]

Sind seit Ihrem Bericht beispielsweise (weitere) Absprachen mit der Staatsanwaltschaft getroffen worden?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Absprachen getroffen wurden. [Freitext-Feld]

Haben sich neue rechtliche Probleme oder Verfolgungshindernisse herausgestellt?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche neuen rechtlichen Probleme oder Verfolgungshindernisse sich ergeben haben. [Freitext-Feld]

Die Ordnungswidrigkeiten des § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG stehen tateinheitlich zur Beteiligung (§ 27 StGB) an den Straftaten gem. § 263 und § 266a StGB sowie § 370 AO und können nach § 21 Abs. 2 OWiG erst dann geahndet werden, wenn eine Strafe wegen der Beteiligung an den vorgenannten Rechtsverstößen nicht verhängt wird.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Nachrangigkeit begrenzt die Möglichkeit Ordnungswidrigkeiten gem. § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG zu verfolgen bzw. zu ahnden.“

stimme zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	keine Bewertung möglich <sup>59</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Begründung, sofern Sie der Aussage zustimmen: [Freitext-Feld]

\_\_\_\_\_

<sup>59</sup> Begründung zwingend erforderlich



Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Verfolgungsverjährung von Ordnungswidrigkeiten i. S. d. § 8 Abs. 4 bzw. Abs. 5 SchwarzArbG nach 3 Jahren schränkt die Ahnungsmöglichkeit der Ordnungswidrigkeiten aufgrund der oben beschriebenen Nachrangigkeit ein.“

stimme zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	keine Bewertung möglich <sup>60</sup>

Begründung, sofern Sie der Aussage zustimmen: [Freitext-Feld]

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie die Praktikabilität der Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen als Ordnungswidrigkeit?

sehr praktikabel	praktikabel	einigermaßen praktikabel	eher unpraktikabel	nicht praktikabel <sup>61</sup>	keine Bewertung möglich <sup>62</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder die Verfolgung nicht praktikabel ist: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die strafrechtliche Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen mittels eigenständiger Strafnorm führt zu einer effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>63</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>64</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen [Freitext-Feld]

---

<sup>60</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>61</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>62</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>63</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>64</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 19: Erkennungsdienstliche Maßnahmen zur Vorsorge für künftige Strafverfahren**Inhalt der Regelung

§ 14 Abs. 3 SchwarzArbG normiert für die FKS die Befugnis, bei der Verfolgung von Straftaten nach Abs. 1 erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 81b Strafprozessordnung auch zur Vorsorge für künftige Strafverfahren durchführen zu können.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Kompetenzerweiterung der FKS um die Durchführung von ED-Behandlungen zum Zweck des Erkennungsdienstes ist geeignet, um die Aufgabenerledigung der FKS zu unterstützen.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>65</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>66</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Konnte Ihre Dienststelle aus dem gespeicherten Datenmaterial der o.g. ED-Behandlungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung Nutzen ziehen?

ja	nein	keine Angabe <sup>67</sup>

Begründung, sofern Sie keine Angaben machen können: [Freitext-Feld]

Erläutern Sie (ggf. stichpunktartig), worin der Nutzen bestand/besteht bzw. weshalb Sie keinen Nutzen ziehen konnten: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Welche Faktoren haben die Umsetzung der o.g. Kompetenzerweiterung ggf. bislang gebremst? (Bitte ankreuzen / ggf. ergänzen)

Keine Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (noch fehlendes Personal, Schulungsbedarf, u.ä.)	

<sup>65</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>66</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>67</sup> Begründung zwingend erforderlich

Geringe/ fehlende Unterstützung durch die Polizeibehörden	
Die zu bearbeitenden Vorgänge erfüllen die rechtlichen Voraussetzungen nicht; kein Bedarf gegeben	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Bemerkungen/Anregungen

[Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 20: Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren (SG E)**Inhalt der Regelung

Die §§ 14a, 14b und 14c SchwarzArbG regeln die Befugnis der FKS zur selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren, wenn die Tat ausschließlich eine Straftat nach § 266a StGB darstellt und die Staatsanwaltschaft die Strafsache an die FKS abgegeben hat.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Regelungen in §§ 14a-14c SchwarzArbG können bei der FKS ohne große Probleme in der Praxis umgesetzt werden.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>68</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>69</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>70</sup>	

Freitext-Feld für Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der StA? (Bitte ankreuzen)

sehr gut	gut	befriedigend	eher schwierig	schwierig <sup>71</sup>	sehr schwierig <sup>72</sup>	Keine Bewertung möglich <sup>73</sup>

Sofern die Zusammenarbeit schwierig oder sehr schwierig verlief bzw. keine Bewertung möglich ist, benennen Sie bitte die Schwierigkeiten und die Gründe hierfür: [Freitext-Feld]

Hat sich die Abgabepaxis nach §14a SchwarzArbG als praktikabel herausgestellt?

sehr praktikabel	praktikabel	einigermaßen praktikabel	eher unpraktikabel	nicht praktikabel <sup>74</sup>	keine Bewertung möglich <sup>75</sup>

Bitte erläutern Sie, aus welchem Grund die Abgabepaxis kaum oder nicht praktikabel bzw. keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Welche Probleme zieht die aktuelle Abgabepaxis nach sich? [Freitext-Feld]

Welche Erkenntnisse konnten Sie im Hinblick auf die aktuelle Abgabepaxis gewinnen? [Freitext-Feld]

<sup>68</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>69</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>70</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>71</sup> Benennung der Schwierigkeiten zwingend erforderlich

<sup>72</sup> Benennung der Schwierigkeiten zwingend erforderlich

<sup>73</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>74</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>75</sup> Begründung zwingend erforderlich

Sehen Sie Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung zur Abgabepaxis?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Gibt es Probleme in der Auslegung des § 14a Abs. 2 S. 2 Nr. 4 SchwarzArbG, wonach eine Rückgabe des Verfahrens an die StA zu erfolgen hat, wenn die Strafsache besondere Schwierigkeiten aufweist?

ja <sup>76</sup>	nein	keine Angabe möglich <sup>77</sup>

Sofern Probleme im Zusammenhang mit der Auslegung auftreten, erläutern Sie diese bitte (ggf. stichpunktartig): [Freitext-Feld]

Begründung, sofern keine Angabe möglich ist: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die weiteren Rückgabegründe – insbesondere die des § 14a Abs.2 S. 2 Nr. 2-8 SchwarzArbG – sind praktikabel und ohne Probleme umsetzbar.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>78</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>79</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>80</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Regelungen zum Strafbefehlsverfahren (§ 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG) sind in der Praxis gut umsetzbar und fördern das Verfahren bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>81</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>82</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>83</sup>	

---

<sup>76</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>77</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>78</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>79</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>80</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>81</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>82</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>83</sup> Begründung zwingend erforderlich

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Welche Erfahrungen haben Sie mit § 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG gesammelt? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelungen aus § 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Eine künftige Erweiterung der selbstständigen Ermittlungsbefugnisse, in den Grenzen des § 14b SchwarzArbG bei dem Verdacht einer mit den in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenständen unmittelbar zusammenhängenden Straftat, auch auf § 263 StGB, wird für sinnvoll und praktisch umsetzbar erachtet.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>84</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>85</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>86</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

<sup>84</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>85</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>86</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 21: Bekämpfung missbräuchlicher Unterkunftsbereitstellung (SG E)**

Inhalt der Regelung

Mit § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG wurden die Anforderungen an Unterkünfte für entsandte Arbeitnehmer in den Kreis der von der FKS zu prüfenden tarifvertraglichen Mindestarbeitsbedingungen aufgenommen. Die FKS erhält gem. § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG die Befugnis, die vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünfte jederzeit zu betreten, sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung dringend gefährdet ist.

Um festgestellte Verstöße verfolgen zu können, wurde die Bußgeldvorschrift § 23 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 AEntG für die FKS geschaffen. Zudem hat die FKS gem. § 6 Abs. 4 Nr. 14 SchwarzArbG die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden über die festgestellten Verstöße zu unterrichten.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Schaffung der Befugnis, auch Mindest-Arbeitsbedingungen in Form von bereitgestellten Unterkünften zu prüfen, ist dazu geeignet, Missbrauch in diesem Bereich aufzudecken und dadurch die Einhaltung dieser tariflich geregelten Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>87</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>88</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Haben Sie Erfahrungen mit der Prüfung und Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingung nach § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG? (Bitte ankreuzen)

ja	nein <sup>89</sup>	Keine Angabe möglich <sup>90</sup>

Sofern Sie keine Erfahrungen mit der neuen Prüfungsbefugnis haben oder Sie keine Angabe machen können, benennen Sie bitte die Gründe hierfür: [Freitext-Feld]

Sofern Sie bereits Erfahrungen haben, stellen Sie bitte Ihre Erfahrungen näher dar, und notieren Sie ggf. Ihre Schlussfolgerungen für die praktische Durchsetzung dieser Mindestarbeitsbedingung. [Freitext-Feld]

Haben Sie von der Befugnis nach § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG (Betretungsrecht von Arbeitnehmerunterkünften) bereits Gebrauch gemacht?

ja	nein <sup>91</sup>	keine Angabe möglich <sup>92</sup>
----	--------------------	------------------------------------

<sup>87</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>88</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>89</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>90</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>91</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>92</sup> Begründung zwingend erforderlich

--	--	--

Sofern Sie keinen Gebrauch von der Befugnis gemacht haben oder Sie keine Angabe machen können, benennen Sie bitte die Gründe hierfür: [Freitext-Feld]



**Thema lfd. Nr. 22: TKÜ bei bandenmäßigem Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt**

Inhalt der Regelung

Die bandenmäßige Begehung des Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt ist in den Katalog der schweren Straftaten gem. § 100a StPO aufgenommen worden.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Erweiterung des Straftatokatalogs gem. § 100a Abs. 2 Buchst. q) StPO um den Tatbestand des § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB und die damit geschaffene Möglichkeit, Telekommunikation zu überwachen, stellt eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, Netzwerke von organisierten Servicefirmen und Unternehmen, die mit dem Ziel der Beitragsvorenthaltung Schein- und Abdeckrechnungen in Verkehr bringen bzw. nutzen, zu ermitteln.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>93</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>94</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Konnte Ihre Dienststelle aus TKÜ-Maßnahmen, die sich auf § 266a Abs. 4 S. 2 Nr. 4 StGB stützen, Erkenntnisse für die geführten Ermittlungen gewinnen, welche ohne die TKÜ kaum oder gar nicht hätten festgestellt werden können?

ja	nein	keine Angabe <sup>95</sup>

Begründung, sofern Sie keine Angaben machen können: [Freitext-Feld]

Bitte benennen Sie beispielhaft und stichpunktartig, um welche wesentlichen „verborgenen“, für die Ermittlungen zwingend erforderlichen Erkenntnisse es sich gehandelt hat: [Freitext-Feld]

Bitte benennen Sie beispielhaft und stichpunktartig, weshalb Sie aus der TKÜ für Ihre Ermittlungen keinen Nutzen ziehen konnten: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

---

<sup>93</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>94</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>95</sup> Begründung zwingend erforderlich

Welche Faktoren haben die Umsetzung der o.g. Kompetenzerweiterung ggf. bislang gebremst? (Bitte ankreuzen/ ggf. ergänzen)

Keine anderen Faktoren	
Fehlendes und/oder ungeschultes Personal	
Fehlende/ eingeschränkte technische Ausstattung	
Die zu bearbeitenden Vorgänge erfüllen die rechtlichen Voraussetzungen nicht; kein Bedarf gegeben	
Sonstiges (bitte benennen):	

Bitte benennen Sie die Anlaufschwierigkeiten oder die sonstigen beeinflussenden Faktoren: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

**2. Fragebögen für die SG F/F1**

**Thema lfd. Nr. 4: Tagelöhnerbörsen/ Anbahnungsverhältnisse (SG F/F1)**

Inhalt der Regelung

Mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 i.V.m. § 14 SchwarzArbG wurde für die FKS eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz geschaffen, um gegen das unzulässige Anbieten der Arbeitskraft im öffentlichen Raum (auf sog. Tagelöhnerbörsen) vorzugehen.

Bewertung der Regelung

Im Rahmen des Inkrafttretens des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch wurden die Bußgeldtatbestände § 8 Abs. 2 Nr. 6 und 7 SchwarzArbG eingeführt. Die DV FKS sieht hierzu Ergänzungen in F - 1.1.7.5 sowie Richtwerte in P - 11.1.4 vor.

Welche Erfahrungen haben Sie mit diesen Richtwerten gemacht? [Freitext-Feld]

Haben sich die Richtwerte aus P - 11.1.4 in der Praxis bewährt?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, inwiefern sich die Richtwerte nicht bewährt haben bzw. Änderungen erforderlich sind: [Freitext-Feld]

**Thema lfd. Nr. 16: Leichtfertiges Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt (SG F/F1)**Inhalt der Regelung

Mit § 8 Abs. 3 SchwarzArbG wurde ergänzend zum Straftatbestand des Vorenthalten und Veruntreuens von Arbeitsentgelt ein Bußgeldtatbestand geschaffen, welcher der FKS ermöglicht, auch die leichtfertig begangene Tat in eigener Zuständigkeit zu sanktionieren.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Schaffung des Bußgeldtatbestandes gem. § 8 Abs. 3 SchwarzArbG ist in dieser Form geeignet, auch leichtfertiges Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt erfolgreich zu verfolgen und mit Bußgeldern zu belegen.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>96</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>97</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Die statistische Auswertung für 2022 zeigt, dass eine Ahndung nach § 8 Abs. 3 SchwarzArbG nur in geringem Umfang stattgefunden hat.

Bitte legen Sie dar, welche Gründe aus Ihrer Sicht hierfür maßgeblich sind: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

<sup>96</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>97</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 17: Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- und Abdeckrechnungen (SG F/F1)**

Inhalt der Regelung

Mit § 8 Abs. 4 und Abs. 5 SchwarzArbG wurden Bußgeldtatbestände geschaffen, welche es der FKS ermöglichen, das Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein-/ Abdeckrechnungen in eigener Zuständigkeit zu ahnden. Aufgrund der Verfügung vom 16. Februar 2021 - SV 3010-2021.00010-DVII.A.31 haben Sie zu dieser Thematik berichtet.

Bewertung der Regelung

Haben sich seit Ihrem Bericht hinsichtlich der o.g. Verfügung Änderungen bei der Anwendung des § 8 Abs. 4 bzw. 5 SchwarzArbG ergeben?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Änderungen sich ergeben haben. [Freitext-Feld]

Sind seit Ihrem Bericht beispielsweise (weitere) Absprachen mit der Staatsanwaltschaft getroffen worden?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Absprachen getroffen wurden. [Freitext-Feld]

Haben sich neue rechtliche Probleme oder Verfolgungshindernisse ergeben?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche neuen rechtlichen Probleme oder Verfolgungshindernisse sich ergeben haben. [Freitext-Feld]

Die Ordnungswidrigkeiten des § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG stehen tateinheitlich zur Beteiligung (§ 27 StGB) an den Straftaten gem. § 263 und § 266a StGB sowie § 370 AO und können nach § 21 Abs. 2 OWiG erst dann geahndet werden, wenn eine Strafe wegen der Beteiligung an den vorgenannten Rechtsverstößen nicht verhängt wird. Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Nachrangigkeit begrenzt die Möglichkeit Ordnungswidrigkeiten gem. § 8 Abs. 4 und 5 SchwarzArbG zu verfolgen bzw. zu ahnden.“

stimme zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	keine Bewertung möglich <sup>98</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Begründung, sofern Sie der Aussage zustimmen: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

\_\_\_\_\_

<sup>98</sup> Begründung zwingend erforderlich

„Die Verfolgungsverjährung von Ordnungswidrigkeiten i. S. d. § 8 Abs. 4 bzw. Abs. 5 SchwarzArbG nach 3 Jahren schränkt die Ahndungsmöglichkeit der Ordnungswidrigkeiten aufgrund der oben beschriebenen Nachrangigkeit ein.“

stimme zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	keine Bewertung möglich <sup>99</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

Begründung, sofern Sie der Aussage zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie bewerten Sie die Praktikabilität der Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen als Ordnungswidrigkeit?

sehr praktikabel	praktikabel	einigermaßen praktikabel	eher unpraktikabel	nicht praktikabel <sup>100</sup>	keine Bewertung möglich <sup>101</sup>

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder die Verfolgung nicht praktikabel ist: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die strafrechtliche Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen mittels eigenständiger Strafnorm führt zu einer effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu	
Stimme gar nicht zu <sup>102</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>103</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist bzw. Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

Ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind:

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

<sup>99</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>100</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>101</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>102</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>103</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 20: Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren (SG F/F1)**

Inhalt der Regelung

Die §§ 14a, 14b und 14c SchwarzArbG regeln die Befugnis der FKS zur selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren, wenn die Tat ausschließlich eine Straftat nach § 266a StGB darstellt und die Staatsanwaltschaft die Strafsache an die FKS abgegeben hat.

Bewertung der Regelung

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Regelungen in §§ 14a-14c SchwarzArbG können bei der FKS ohne große Probleme in der Praxis umgesetzt werden.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>104</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>105</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>106</sup>	

Freitext-Feld für Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der StA? (Bitte ankreuzen)

sehr gut	gut	befriedigend	eher schwierig	schwierig <sup>107</sup>	sehr schwierig <sup>108</sup>	Keine Bewertung möglich <sup>109</sup>

Sofern die Zusammenarbeit schwierig oder sehr schwierig verlief bzw. keine Bewertung möglich ist, benennen Sie bitte die Schwierigkeiten und die Gründe hierfür: [Freitext-Feld]

Hat sich die Abgabepaxis nach §14a SchwarzArbG als praktikabel herausgestellt?

sehr praktikabel	praktikabel	einigermaßen praktikabel	eher unpraktikabel	nicht praktikabel <sup>110</sup>	keine Bewertung möglich <sup>111</sup>

Bitte erläutern Sie, aus welchem Grund die Abgabepaxis kaum oder nicht praktikabel bzw. keine Bewertung möglich ist: [Freitext-Feld]

---

<sup>104</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>105</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>106</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>107</sup> Benennung der Schwierigkeiten zwingend erforderlich  
<sup>108</sup> Benennung der Schwierigkeiten zwingend erforderlich  
<sup>109</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>110</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>111</sup> Begründung zwingend erforderlich

Welche Probleme zieht die aktuelle Abgabep Praxis nach sich? [Freitext-Feld]

Welche Erkenntnisse konnten Sie im Hinblick auf die aktuelle Abgabep Praxis gewinnen? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung zur Abgabep Praxis?

ja	nein

Bitte erlauern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Gibt es Probleme in der Auslegung des § 14a Abs. 2 S. 2 Nr. 4 SchwarzArbG, wonach eine Rückgabe des Verfahrens an die StA zu erfolgen hat, wenn die Strafsache besondere Schwierigkeiten aufweist?

ja <sup>112</sup>	nein	keine Angabe möglich <sup>113</sup>

Sofern Probleme im Zusammenhang mit der Auslegung auftreten, erlauern Sie diese bitte (ggf. stichpunktartig): [Freitext-Feld]

Begründung, sofern keine Angabe möglich ist: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die weiteren Ruckgabegrunde – insbesondere die des § 14a Abs.2 S. 2 Nr. 2-8 SchwarzArbG – sind praktikabel und ohne Probleme umsetzbar.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>114</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>115</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>116</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Regelungen zum Strafbefehlsverfahren (§ 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG) sind in der Praxis gut umsetzbar und fördern das Verfahren bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	

<sup>112</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>113</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>114</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>115</sup> Begründung zwingend erforderlich

<sup>116</sup> Begründung zwingend erforderlich



Stimme eher nicht zu <sup>117</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>118</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>119</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Welche Erfahrungen haben Sie mit § 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG gesammelt? [Freitext-Feld]

Sehen Sie Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelungen des § 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Eine künftige Erweiterung der selbstständigen Ermittlungsbefugnisse, in den Grenzen des § 14b SchwarzArbG bei dem Verdacht einer mit den in § 2 Abs. 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenständen unmittelbar zusammenhängenden Straftat, auch auf § 263 StGB, wird für sinnvoll und praktisch umsetzbar erachtet.“

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu <sup>120</sup>	
Stimme gar nicht zu <sup>121</sup>	
Keine Bewertung möglich <sup>122</sup>	

Begründung, sofern keine Bewertung möglich ist oder Sie der Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmen: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

---

<sup>117</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>118</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>119</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>120</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>121</sup> Begründung zwingend erforderlich  
<sup>122</sup> Begründung zwingend erforderlich

**Thema lfd. Nr. 21: Bekämpfung missbräuchlicher Unterkunftsbereitstellung (SG F/F1)**Inhalt der Regelung

Mit § 5 S. 1 Nr. 4 AEntG wurden die Anforderungen an Unterkünfte für entsandte Arbeitnehmer in den Kreis der von der FKS zu prüfenden tarifvertraglichen Mindestarbeitsbedingungen aufgenommen. Die FKS erhält gem. § 17 S. 1 Nr. 3 AEntG die Befugnis, die vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünfte jederzeit zu betreten, sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung dringend gefährdet ist.

Um festgestellte Verstöße verfolgen zu können, wurde die Bußgeldvorschrift § 23 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 AEntG für die FKS geschaffen. Zudem hat die FKS gem. § 6 Abs. 4 Nr. 14 SchwarzArbG die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden über die festgestellten Verstöße zu unterrichten.

Bewertung der Regelung

In P - 11.1.2 sieht die DV Richtwerte im Zusammenhang mit der Nichtgewährung zwingender Arbeitsbedingungen vor. Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Richtwert zur Arbeitsbedingung „Unterkunft“ sammeln können? [Freitext-Feld]

Hat sich dieser Richtwert in der Praxis bewährt?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, inwiefern sich der Richtwert nicht bewährt hat bzw. Änderungen erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Sehen Sie weiteren Anpassungs- und/oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der Regelung?

ja	nein

Bitte erläutern Sie, welche Anpassungen und/oder Ergänzungen aus Ihrer Sicht erforderlich sind: [Freitext-Feld]

Anregungen/Bemerkungen

[Freitext-Feld]

**Anlage 2: Fragen an die Zusammenarbeitsbehörden und -stellen**



## **Anlage 2: Fragen an die Zusammenarbeitsbehörden und -stellen**

### **Vorbemerkung:**

Infolge des konkreten Evaluierungsauftrags hat die GZD Fragebögen für die Befragung für die verschiedenen Zusammenarbeitsbehörden erstellt. Für jede Zusammenarbeitsbehörde wurde ein auf die Änderungen des o.a. Gesetzes zugeschnittener Fragebogen verfasst. Das Statistische Bundesamt (Destatis) wurde in der Erstellung der Fragebögen eingebunden und hat Überarbeitungen zur Methodik der Befragung vorgenommen.

Destatis hat die abgestimmten Fragebögen über seine IT-Infrastruktur den Zusammenarbeitsbehörden online zur Verfügung gestellt. Den Zusammenarbeitsbehörden wurde zur Unterstützung mit dem Anschreiben in Bezug auf die Teilnahme an der Befragung auch der Fragebogen im Word-Format übermittelt. Zudem hat Destatis die Auswertung der Fragenteile übernommen, die keine Freitextfelder enthalten haben.

### **1. Thema: Missbrauch von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit; Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen und den zugelassenen Trägern aus dem Rechtskreis des SGB II**

#### Vorbemerkung

Die Generalzolldirektion (GZD) bittet um Ihre Unterstützung bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zur Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019 (BGBl. I S. 1066).

Mit der Evaluierung soll festgestellt werden, in welchem Umfang die Ziele der Regelungen dieses gesetzlichen Vorhabens erreicht wurden.

Um die Evaluierung auf einer möglichst breiten Datengrundlage durchführen zu können, bitten wir Sie, die gewonnenen Erkenntnisse, welche die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen Träger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes gemacht haben, in einer Gesamtauswertung zur Verfügung zu stellen.

Vor diesem Hintergrund werden Sie gebeten, den folgenden Fragebogen auszufüllen.

Bitte beachten Sie den Ausfüllhinweis:

- Kennzeichnung (\*): Eine Begründung wird erbeten. Nutzen Sie hierfür das entsprechende auf die Frage folgende Freitext-Feld.

#### Angaben zur Behörde

1.

Bitte tragen Sie hier den Namen Ihrer Behörde ein.

2.

Bitte tragen Sie hier Ihre Abteilung ein.

#### Inhalt der Regelung

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) schafft eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz hinsichtlich der Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch durch das Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen oder Selbstständigkeit geschaffen.

#### Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie folgender Aussage zu?

„Die o.g. Regelung ist zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit geeignet.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Ist die erweiterte Prüfungs- und Ermittlungskompetenz nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG aus Sicht Ihrer Behörde zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs praktikabel? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr praktikabel	
praktikabel	
neutral	
kaum praktikabel*	
nicht praktikabel*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb diese Kompetenz kaum/ nicht praktikabel ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) vor dem Hintergrund der effektiven Bekämpfung vorgetäuschter Erwerbstätigkeit/ organisierten Sozialleistungsmisbrauchs (z.B. Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft/ ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.1

Hat Ihre Behörde zusammen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit an einem behördenübergreifenden Projekt gegen organisierten Sozialleistungsmissbrauch/ vorgetäuschte Erwerbstätigkeit teilgenommen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja	
nein	

4.1.1

An welchem Projekt haben Sie teilgenommen? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

KOK- Union	
MISSIMO	
EK MAGIC	
EK CARAMBA	
EG Stecker	
Netzwerk Nord	
Sonstiges*	

4.1.2

An welchem sonstigen Projekt haben Sie teilgenommen? [Freitext-Feld (\*)]

4.1.3

Welche Erkenntnisse hat Ihre Behörde aus der Teilnahme an dem/den o.g. Projekt/en in Bezug auf eine effektive Bekämpfung des organisierten Sozialleistungsmissbrauchs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit gewonnen? Bitte erläutern Sie stichpunktartig die Erkenntnisse (gesondert nach Projekt/en). [Freitext-Feld (\*)]

5.

Hat Ihre Behörde aus der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Kompetenzerweiterung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG Nutzen oder Vorteile gezogen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Bitte erläutern Sie den aus der Zusammenarbeit gezogenen Nutzen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb Sie keinen Nutzen gezogen haben/ keine Vorteile sehen. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Bekämpfung von Sozialleistungsmissbrauch durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen/ Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ggf. bislang behindert/ erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Feststellung über den Rückgang o.g. Delikte	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Welche Bemerkungen oder Anregungen haben Sie darüber hinaus? [Freitext-Feld (\*)]

## 2. Thema: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden

### Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

### Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

### Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden wurden gem. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 19 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen.

### Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Erlaubniserteilung nach § 34a der Gewerbeordnung zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Wach- und Sicherheitsgewerbe geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	



Keine Bewertung möglich*	
--------------------------	--

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Wie ist die Zusammenarbeit Ihrer Behörde mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	
Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	

Bitte begründen Sie, weshalb keine Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit stattfindet. Bitte setzen Sie dann die Befragung mit Frage 7 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie sind die Erfahrungen, die Sie mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der o.g. Zusammenarbeit gemacht haben, zu bewerten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mit mangelhaft/ ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	

ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft/ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (z.B. Hinweis-/ Kontrollmitteilungen, gemeinsame Maßnahmen) dazu geführt, dass Sie auf Verstöße von Beteiligten gegen Vorschriften aus Ihrem Zuständigkeitsbereich (z.B. durch Erlaubnisentzug, Festsetzung eines Bußgeldes) reagieren konnten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Benennen Sie bitte die durchgeführten Maßnahmen (z.B. Erlaubnisentzug, Festsetzung eines Bußgeldes). [Freitext-Feld (\*)]

6.

Sehen Sie darüber hinaus Nutzen in der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Erläutern Sie bitte, welchen weiteren Nutzen Sie in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

Erläutern Sie bitte, weshalb Sie keinen/ keinen weiteren Nutzen in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Regelung zur Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ggf. bislang behindert oder erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	

„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

9.

Welche Bemerkungen oder Anregungen möchten Sie uns darüber hinaus noch mitteilen? [Freitext-Feld (\*)]

### 3. Thema: Missbrauch von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit; Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit im Rechtskreis des SGB III

#### Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

#### Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

#### Inhalt der Regelung

Es wurde eine Prüfungs- und Ermittlungskompetenz nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) hinsichtlich der Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch durch das Vortäuschen von Arbeitsverhältnissen oder Selbstständigkeit geschaffen.

#### Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie folgender Aussage zu?

„Die o.g. Regelung ist zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch das Vortäuschen einer Erwerbstätigkeit geeignet.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht oder gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Ist die erweiterte Prüfungs- und Ermittlungskompetenz nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG aus Sicht Ihrer Behörde zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs praktikabel? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr praktikabel	
praktikabel	
neutral	
kaum praktikabel*	
nicht praktikabel*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb diese Kompetenz kaum/ nicht praktikabel ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) vor dem Hintergrund der effektiven Bekämpfung vorgetäuschter Erwerbstätigkeit/

organisierten Sozialleistungsmisbrauchs (z.B. Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Art und Weise der Übermittlung mit mangelhaft oder ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.1

Hat Ihre Behörde zusammen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit an einem behördenübergreifenden Projekt gegen organisierten Sozialleistungsmisbrauch/ vorgetäuschte Erwerbstätigkeit teilgenommen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja	
nein	

4.1.1

An welchem Projekt haben Sie teilgenommen? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

KOK- Union	
MISSIMO	
EK MAGIC	
EK CARAMBA	
EG Stecker	
Netzwerk Nord	
Sonstiges*	

4.1.2

An welchem sonstigen Projekt haben Sie teilgenommen? [Freitext-Feld (\*)]

4.1.3

Welche Erkenntnisse hat Ihre Behörde aus der Teilnahme an dem/den o.g. Projekt/en in Bezug auf eine effektive Bekämpfung des organisierten Sozialleistungsmisbrauchs durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit gewonnen? Bitte erläutern Sie stichpunktartig die Erkenntnisse (gesondert nach Projekt/en). [Freitext-Feld (\*)]

5.

Hat Ihre Behörde aus der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Kompetenzerweiterung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG konkret Nutzen oder Vorteile gezogen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
-----	--

nein*	
-------	--

Erläutern Sie bitte den aus der Zusammenarbeit gezogenen Nutzen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb Sie keinen Nutzen gezogen haben oder keinen Vorteil sehen. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Sehen Sie Anpassungs-/ Änderungsbedarf für die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Bekämpfung von Sozialleistungsmissbrauch durch vorgetäuschte Erwerbstätigkeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ggf. bislang behindert/ erschwert? Hier können Sie mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.Ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Feststellung über den Rückgang o.g. Delikte	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Welche Bemerkungen oder Anregungen haben Sie darüber hinaus? [Freitext-Feld (\*)]

**4. Thema: Zusammenarbeit mit den Familienkassen**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

Inhalt der Regelung

Die Familienkassen wurden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) aufgenommen. Mit der Gesetzesänderung soll der unrechtmäßige Kindergeldbezug bekämpft und die Sicherstellung des rechtmäßigen Kindergeldbezugs verbessert werden. Die Zusammenarbeit und die gegenseitige Übermittlung von Informationen, die für die jeweilige gesetzliche Aufgabewahrnehmung erforderlich sind, beruhen auf § 2 Abs. 1 S. 3 und § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 Nr. 4 und § 7 SchwarzArbG.

Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der Familienkassen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit mit meiner Behörde hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung des unrechtmäßigen Kindergeldbezugs geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht oder gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Wie ist die Zusammenarbeit der regional zuständigen Familienkassen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	
Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	

Bitte begründen Sie, weshalb keine Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit stattfindet. Bitte setzen Sie dann die Befragung mit Frage 8 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie sind die Erfahrungen, die die Familienkassen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der o.g. Zusammenarbeit gemacht haben, zu bewerten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mit mangelhaft/ ungenügend bewerten. Ggfs. können auch Erklärungen zu regionalen Unterschieden oder sonstige Anmerkungen ergänzt werden. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte begründen Sie, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen FKS und Familienkassen vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Bitte begründen Sie, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft/ungenügend ist. Ggfs. können auch Erklärungen zu regionalen Unterschieden oder sonstige Anmerkungen ergänzt werden. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte begründen Sie, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.1

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (durch gemeinsame Maßnahmen oder Informationsaustausch) konkret dazu geführt, dass sich ein Mehrwert oder Nutzen für die Aufgabenerledigung der Familienkassen ergeben hat? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Bitte erläutern Sie knapp, worin der Mehrwert/ der Nutzen aus der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bestand/ besteht. [Freitext-Feld (\*)]



Erläutern Sie bitte knapp die Gründe, weshalb die Zusammenarbeit mit der FKS keinen Mehrwert oder Nutzen für die Aufgabenerledigung hat. [Freitext-Feld (\*)]

5.2

Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Zusammenarbeit mit der FKS bezogen auf die Aufgabenerledigung der Familienkassen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Auswirkungen der Zusammenarbeit mit der FKS mangelhaft/ ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (z.B. aufgrund von Hinweis-/ Kontrollmitteilungen) dazu geführt, dass die Familienkassen auf Verstöße von Kindergeldempfängern gegen Vorschriften aus Ihrem Zuständigkeitsbereich reagieren konnten (z.B. durch die Aufhebung der Festsetzung, die Rückforderung der Kindergeldzahlung oder Folgen für Kindergeldempfangende)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte benennen Sie – sofern möglich – die durchgeführten Maßnahmen (z.B. durch die Aufhebung der Festsetzung, die Rückforderung der Kindergeldzahlung oder Folgen für Kindergeldempfangende). [Freitext-Feld (\*)]

7.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit - außer den genannten Maßnahmen - weitere Vorteile für die Familienkassen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Erläutern Sie bitte, um welche weiteren Vorteile es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Regelung zur Zusammenarbeit der Familienkassen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

9.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit der Familienkassen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit ggf. bislang behindert/ erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

10.

Welche Bemerkungen oder Anregungen, die Sie uns mitteilen möchten, haben Sie noch? [Freitext-Feld (\*)]

**5. Thema: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden wurden in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen. Die Zusammenarbeit und die gegenseitige Übermittlung von Informationen, die für die jeweilige gesetzliche Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, beruhen auf § 2 Abs. 4 Nr. 12 und § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 Nr. 9 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (Schwarz-ArbG).

Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit mit meiner Behörde hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit im Bereich Transport, Spedition, Logistik (STL) geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit mit meiner Behörde ist geeignet, Verstöße gegen das Güterkraftverkehrsgesetz zu identifizieren.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie ist die Zusammenarbeit Ihrer Behörde mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	
Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	

Bitte begründen Sie, weshalb keine Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit stattfindet. Bitte setzen Sie dann die Befragung mit Frage 10 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie sind die Erfahrungen, die Sie mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der o.g. Zusammenarbeit gemacht haben, zu bewerten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mangelhaft/ ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft/ ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (durch gemeinsame Aktionen oder Informationsaustausch) konkret dazu geführt, dass sich ein Mehrwert oder Vorteil für Ihre Aufgabenerledigung ergeben hat?

Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Erläutern Sie bitte knapp, worin der Mehrwert oder Vorteil aus der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bestand oder besteht. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Wie bewerten Sie die Auswirkungen bezogen auf Ihre Aufgabenerledigung? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb sich die Zusammenarbeit mangelhaft/ ungenügend auf Ihre Aufgabenerledigung auswirkt. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (z.B. aufgrund von Hinweis-/ Kontrollmitteilungen) dazu geführt, dass Sie auf Verstöße von Beteiligten gegen Vorschriften aus Ihrem Zuständigkeitsbereich reagieren konnten (z.B. durch Erlaubnisentzug, Festsetzung eines Bußgeldes)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Benennen Sie bitte die von Ihnen durchgeführten Maßnahmen (z.B. Erlaubnisentzug, Einleitung von Bußgeldverfahren). [Freitext-Feld (\*)]

9.

Sehen Sie darüber hinaus Nutzen in der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Erläutern Sie bitte, welchen weiteren Nutzen Sie in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

Erläutern Sie bitte, weshalb Sie keinen/ keinen weiteren Nutzen in der Zusammenarbeit mit der FKS sehen. [Freitext-Feld (\*)]

10.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Regelung zur Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

11.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ggf. bislang behindert oder erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

12.

Gibt es noch Bemerkungen oder Anregungen, die Sie uns mitteilen möchten? [Freitext-Feld (\*)]

**6. Thema: Ausbeuterische Arbeitsbedingungen/Menschenhandel/ Opferschutz; Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Organisation

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

Inhalt der Regelung

§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) erweitert die Prüfkompetenz der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) hinsichtlich ausbeuterischer Arbeitsbedingungen. Zudem ist es der FKS gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 i.V.m. § 14 SchwarzArbG rechtlich nun auch möglich, Ermittlungen im Bereich Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu führen.

Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie folgender Aussage zu?

„Die Kompetenzerweiterungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) durch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 i.V.m. § 14 SchwarzArbG und die daraus resultierende Zusammenarbeit mit meiner Organisation sind geeignet, ausbeuterische Arbeitsbedingungen effektiv zu bekämpfen.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht oder gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Wie ist die Zusammenarbeit Ihrer Organisation mit der FKS im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	
Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	

Bitte begründen Sie, weshalb im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz keine Zusammenarbeit mit der FKS stattfindet. Bitte setzen Sie dann die Befragung mit Frage 7 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz handelt. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit der FKS im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mit mangelhaft/ ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Organisation und der FKS vor dem Hintergrund der o.g. Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mit mangelhaft oder ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.

Hat Ihre Organisation aus der bisherigen Zusammenarbeit mit der FKS im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz konkret Nutzen/ Vorteile ziehen können? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Erläutern Sie bitte knapp, worin der Nutzen/ Vorteil aus der Zusammenarbeit mit der FKS im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz bestand/ besteht. [Freitext-Feld (\*)]



Begründen Sie bitte, weshalb Sie keinen Nutzen aus der o.g. Zusammenarbeit ziehen können oder keine Vorteile sehen. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Ist es im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz zu Schwierigkeiten gekommen? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte benennen Sie die Schwierigkeiten und erläutern Sie diese. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Zusammenarbeit mit der FKS im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der FKS im Bereich der Bekämpfung von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Menschenhandel sowie Opferschutz ggf. bislang behindert/ erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

9.

Welche Bemerkungen oder Anregungen möchten Sie uns ergänzend mitteilen? [Freitext-Feld (\*)]

**7. Thema: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden sind gem. § 2 Abs. 4 Nr. 18 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen worden.

Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung illegaler Lohnpraktiken im Prostitutionsgewerbe geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Wie ist die Zusammenarbeit der nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und für die Erlaubnis an Prostitutionsgewerbetreibende nach § 12 des Prostituiertenschutzgesetzes zuständigen Behörden mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	

Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	
---	--

Bitte begründen Sie, weshalb keine Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit stattfindet. Bitte setzen Sie dann die Befragung mit Frage 10 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie sind die Erfahrungen, die Sie mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der o.g. Zusammenarbeit gemacht haben, zu bewerten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mangelhaft/ ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft/ ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.

Wird der Informationsaustausch der Ausrichtung an den zugrundeliegenden Schutzgedanken des ProstSchG gerecht? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Bemerkung:

Der Schutzgedanke ist insbesondere dann gewahrt, wenn die zur Aufgabenerfüllung notwendige Behördenstruktur bei den Prostituierten auf eine möglichst hohe Akzeptanz stößt und die Bereitschaft der Prostituierten erhöht, die gesetzlichen Verpflichtungen nach dem ProstSchG zu erfüllen. Im Bereich der Prostitution besteht ein erhöhtes

Datenschutzbedürfnis, dem durch eine besonders datenschutzsensible Ausgestaltung der Anmeldepflicht Rechnung getragen wurde und dessen Beachtung auch im weiteren Austausch der Behörden berücksichtigt werden muss.

ja	
nein*	
keine Bewertung möglich*	

Bitte begründen Sie, weshalb der Austausch dem Schutzgedanken nicht gerecht wird. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte begründen Sie, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass Prostituierte davor zurückschrecken oder sich gar weigern, Informationen mit Blick auf eine Weiterleitung an die Behörden der Zollverwaltung gegenüber den Anmeldebehörden zu offenbaren?

Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	
keine Bewertung möglich*	

Erläutern Sie bitte die insofern vorliegenden Anhaltspunkte näher. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte begründen Sie, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Haben die von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit erhaltenen Informationen dazu geführt, dass weitere Sachverhalte aufgeklärt werden konnten (bspw. Verstöße gegen die Anmeldepflichten nach dem ProstSchG)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Zählen Sie bitte auf, um welche Sachverhalte es sich hierbei überwiegend gehandelt hat. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Hat die Aufnahme Ihrer Behörde in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 SchwarzArbG zu einer Steigerung der Anmeldequote im Prostitutionsgewerbe geführt? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja	
nein	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

9.

Sehen Sie darüber hinaus Nutzen in der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Erläutern Sie bitte, welchen weiteren Nutzen Sie in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

Erläutern Sie, weshalb Sie keinen/ keinen weiteren Nutzen in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

10.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Regelung zur Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

11.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ggf. bislang behindert/ erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

12.

Welche Bemerkungen oder Anregungen möchten Sie uns darüber hinaus noch mitteilen? [Freitext-Feld (\*)]

**8. Themen:**

- I. Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- und Abdeckrechnungen**
- II. Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

**I. Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein- und Abdeckrechnungen**Inhalt der Regelung

Mit § 8 Abs. 4 und Abs. 5 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) wurden Bußgeldtatbestände geschaffen, welche es der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ermöglichen, das Ausstellen und Inverkehrbringen von Schein-/ Abdeckrechnungen in eigener Zuständigkeit zu ahnden.

Bewertung der Regelung

## I.1

Wie bewerten die Staatsanwaltschaften die Praktikabilität der Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen als Ordnungswidrigkeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr praktikabel	
praktikabel	
einigermaßen praktikabel	
eher unpraktikabel*	
nicht praktikabel*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Verfolgung eher unpraktikabel/ nicht praktikabel ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

## I.2

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die strafrechtliche Verfolgung des Ausstellens und Inverkehrbringens von unrichtigen Belegen mittels eigenständiger Strafnorm führt zu einer effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht oder gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

I.3

Welche Bemerkungen oder Anregungen haben Sie darüber hinaus? [Freitext-Feld (\*)]

**II. Selbstständige Durchführung von Ermittlungsverfahren**

Inhalt der Regelung

Die §§ 14a, 14b und 14c Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) regeln die Befugnis der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zur selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren, wenn die Tat ausschließlich eine Straftat nach § 266a Strafgesetzbuch (StGB) darstellt und die Staatsanwaltschaft die Strafsache an die FKS abgegeben hat.

Bewertung der Regelung

II.1

Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
eher schwierig	
schwierig*	
sehr schwierig*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit schwierig oder sehr schwierig bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

II.2

Sind die mit dem Gesetz beabsichtigten Entlastungen der Staatsanwaltschaften durch die Erweiterung der Befugnisse der Zollbehörden im selbstständigen Ermittlungsverfahren im erwarteten Umfang eingetreten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja	
nein*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb keine Entlastungen eingetreten sind. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

II.3

Gibt es im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen für eine Abgabe des Verfahrens aus Ihrer Sicht Änderungsbedarf, z.B. der die praktische Umsetzung vereinfachen oder die gewünschte Entlastung verstärken könnte? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
-----	--

nein	
------	--

Erläutern Sie bitte den Änderungsbedarf, der aus Ihrer Sicht besteht. [Freitext-Feld (\*)]

## II.4

Gibt es Probleme in der Auslegung des § 14a Abs. 2 S. 2 Nr. 4 SchwarzArbG, wonach keine Abgabe des Verfahrens an die Zollverwaltung zu erfolgen hat, wenn die Strafsache besondere Schwierigkeiten aufweist? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	
keine Angabe möglich*	

Bitte erläutern Sie die Probleme, sofern diese im Zusammenhang mit der Auslegung auftreten (ggf. stichpunktartig). [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Angabe möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

## II.5

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die weiteren Gründe, wonach eine Abgabe nicht zu erfolgen hat (§ 14a Abs. 2 S. 2 Nr. 1-8 SchwarzArbG) – sind praktikabel und abschließend.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Bitte begründen Sie, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte begründen Sie, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

## II.6

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Regelungen zum Strafbefehlsverfahren (§ 14b Abs. 3 und 4 SchwarzArbG) sind in der Praxis gut umsetzbar und fördern das Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Bitte begründen Sie, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte begründen Sie, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]



II.7

Welche Bemerkungen oder Anregungen haben Sie darüber hinaus? [Freitext-Feld (\*)]

**9. Thema: Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Tarifvertragspartei

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

Inhalt der Regelung

Die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG wurden gem. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 20 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen.

Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht/ gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Wie ist die Zusammenarbeit zwischen Ihnen und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	
Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	

Bitte begründen Sie, weshalb keine Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit stattfindet. Bitte setzen Sie die Befragung mit Frage 7 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie sind die Erfahrungen, die Sie mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der o.g. Zusammenarbeit gemacht haben, zu bewerten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mit mangelhaft/ ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft/ ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (z.B. Hinweis-/ Kontrollmitteilungen, gemeinsame Maßnahmen) dazu geführt, dass Sie auf Verstöße von Beteiligten gegen Vorschriften aus Ihrem Zuständigkeitsbereich reagieren konnten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Erläutern Sie bitte, mit welchen Maßnahmen Sie auf die im Rahmen der Zusammenarbeit festgestellten Verstöße reagieren konnten. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Sehen Sie darüber hinaus Nutzen in der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Erläutern Sie bitte, welchen weiteren Nutzen Sie in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

Erläutern Sie bitte, weshalb Sie keinen/ keinen weiteren Nutzen in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

7.

Sehen Sie Anpassungs-/ Änderungsbedarf für die Regelung zur Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie Ihre Vorschläge für Anpassungen/ Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ggf. bislang behindert/ erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	
Sonstiges*	

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

9.

Welche Bemerkungen oder Anregungen möchten Sie uns darüber hinaus noch mitteilen? [Freitext-Feld (\*)]

**10. Thema: Zusammenarbeit mit den nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen**

Vorbemerkung

vgl. Vorbemerkungen zu lfd. Nr. 1

Angaben zur Behörde

Frage 1 und 2 vgl. Angaben zur Behörde zu lfd. Nr. 1

Inhalt der Regelung

Die nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen wurden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 17 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) aufgenommen.

Bewertung der Regelung

1.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit mit meiner Behörde hat zu einer Verbesserung der Bekämpfung von Schwarzarbeit geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht oder gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

2.

Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

„Die Aufnahme der nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreuegesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die daraus resultierende Zusammenarbeit mit meiner Behörde hat zu einer effektiveren Durchsetzung der landesrechtlichen Vorschriften über Mindestentgelte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie der Vorschriften nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, dem Mindestlohngesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz geführt.“ Bitte wählen Sie eine Option aus.

Stimme voll zu	
Stimme eher zu	
Stimme eher nicht zu*	
Stimme gar nicht zu*	
Keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie eher nicht oder gar nicht zustimmen. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

3.

Wie ist die Zusammenarbeit der nach Landesrecht für die Überprüfung der Einhaltung der Vergabe- und Tariftreugesetze der Länder zuständigen Prüfungs- und Kontrollstellen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit grob zu umschreiben? Bitte wählen Sie eine Option aus.

Es findet keine Zusammenarbeit statt.*	
Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf die gegenseitige Beantwortung von Anfragen.	
Die Zusammenarbeit besteht aus regelmäßigem Austausch und ggf. aus Arbeitsgesprächen.	
Die Zusammenarbeit ist intensiv: Es werden Informationen ausgetauscht, Arbeitsgespräche geführt, gemeinsame Maßnahmen durchgeführt.	
Die Zusammenarbeit erfolgt auf andere Art.*	

Bitte begründen Sie, weshalb keine Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit stattfindet. Bitte setzen Sie dann die Befragung mit Frage 8 fort. [Freitext-Feld (\*)]

Bitte erläutern Sie, um welche Art der Zusammenarbeit es sich handelt. [Freitext-Feld (\*)]

4.

Wie sind die Erfahrungen, die Sie mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Rahmen der o.g. Zusammenarbeit gemacht haben, zu bewerten? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	
ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb Sie die Zusammenarbeit mangelhaft bzw. ungenügend bewerten. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

5.

Wie bewerten Sie die Art und Weise der Übermittlung von Informationen zwischen Ihrer Behörde und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit (z.B. Erreichbarkeit, Bearbeitungsdauer, postalische, ggf. elektronische Übermittlung, Inhalt der Mitteilungen)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

sehr gut	
gut	
befriedigend	
ausreichend	
mangelhaft*	

ungenügend*	
keine Bewertung möglich*	

Begründen Sie bitte, weshalb die Art und Weise der Übermittlung mangelhaft bzw. ungenügend ist. [Freitext-Feld (\*)]

Begründen Sie bitte, weshalb keine Bewertung möglich ist. [Freitext-Feld (\*)]

6.

Hat die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (z.B. aufgrund von Hinweis-/ Kontrollmitteilungen) dazu geführt, dass Sie auf Verstöße gegen Vorschriften aus Ihrem Zuständigkeitsbereich reagieren konnten (z.B. durch Nichtberücksichtigung bei der Vergabe, Festsetzung eines Bußgeldes)? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Benennen Sie bitte die durch Sie durchgeführten Maßnahmen (z.B. Nichtberücksichtigung bei der Vergabe, Einleitung von Bußgeldverfahren). [Freitext-Feld (\*)]

7.

Sehen Sie darüber hinaus Nutzen in der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein*	

Erläutern Sie bitte, welchen weiteren Nutzen Sie in der Zusammenarbeit sehen. [Freitext-Feld (\*)]

Erläutern Sie bitte, weshalb Sie keinen/ keinen weiteren Nutzen in der Zusammenarbeit mit der FKS sehen. [Freitext-Feld (\*)]

8.

Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf für die Regelung zur Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit? Bitte wählen Sie eine Option aus.

ja*	
nein	

Bitte ergänzen Sie bitte Ihre Vorschläge für Anpassungen oder Änderungen. [Freitext-Feld (\*)]

9.

Welche Faktoren haben die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ggf. bislang behindert/ erschwert? Bitte wählen Sie aus. Sie können mehrere Optionen auswählen.

Keine anderen Faktoren	
Corona-Pandemie	
„Anlaufschwierigkeiten“ (fehlendes Personal, Schulungsbedarf u.Ä.)*	
Geringe/ fehlende Unterstützung durch FKS	

Sonstiges*	
------------	--

Bitte benennen Sie die konkreten „Anlaufschwierigkeiten“ bzw. die sonstigen beeinflussenden Faktoren. [Freitext-Feld (\*)]

10.

Gibt es noch Bemerkungen oder Anregungen, die Sie uns mitteilen möchten? [Freitext-Feld (\*)]