



Wortprotokoll der 41. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 6. Mai 2019, 13:30 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal 2 600

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 5

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes gegen illegale
Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch**

BT-Drucksache 19/8691

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Teilnehmende Sachverständige:

1. Bosch, Prof. Dr. Gerhard

Universität Duisburg-Essen

2. Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.

Rauhöft, Uwe

Bettels, Ingo

3. Bunk, Karsten

Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit

4. BVMW – Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V.

Ohoven, Prof. Dr. h. c. Mario

Badoreck, Ingo

5. Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.

Eigenthaler, Thomas

6. Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Liebel, Thomas



7. Deutscher Gewerkschaftsbund

Jakob, Johannes

Didier, Raoul

8. Diakonie Deutschland, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Scholz, Dr. Stephanie

9. Hercher, Colette

Präsidentin der Generalzolldirektion

10. KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.

Küblbeck, Eva

11. Lesmeister, Mindt.in Dr. Daniela

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen

12. Plagemann, Prof. Dr. Hermann

Deutscher Anwaltverein e. V.

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Maizière Dr., Thomas Müller Sepp Steiniger, Johannes Stetten, Christian Frhr. Von Tillmann, Antje	
SPD	Arndt-Brauer, Ingrid Binding (Heidelberg), Lothar Esdar Dr., Wiebke Kiziltepe, Cansel Schrodi, Michael	
AfD	Gottschalk, Kay Hollnagel Dr., Bruno	
FDP	Herbrand, Markus Schäffler, Frank Stark-Watzinger, Bettina	
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg	
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Paus, Lisa Schmidt, Stefan Strengmann-Kuhn Dr., Wolfgang	



Beginn der Sitzung: 13:30 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

BT-Drucksache 19/8691

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 41. Sitzung des Finanzausschusses, zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung. Besonders begrüße ich die Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich Frau Ministerialdirektorin Mildenberger und Herrn Ministerialrat Rennings sowie weitere Fachbeamte begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Gegenstand der heutigen Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ auf BT-Drucksache 19/8691.

Zum Ablauf der Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 2 Stunden und 15 Minuten vorgesehen, wir werden also bis ca. 15:45 Uhr tagen. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, das heißt, die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige

gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird nach 4 Minuten und 30 Sekunden ein Signalton ertönen. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort. Unsere bisherigen Anhörungen haben gezeigt, dass dies bei etwas gutem Willen und gegenseitigem Verständnis gut möglich ist.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Wir beginnen jetzt mit der Anhörung. Die erste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Frau Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Ich glaube, der überwiegende Teil der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in Deutschland ist der Auffassung, dass es zu einem Sozialstaat dazu gehört, Steuern zu zahlen. Das wird aber immer dann in Frage gestellt, wenn das abgeführte Geld missbraucht wird. Aus diesem Grund ist uns dieses Gesetz sehr wichtig.

Ich wüsste gern von Herrn Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft und von Frau Hercher, der Präsidentin der Generalzolldirektion, ob Ihrer Meinung nach die im Gesetzentwurf aufgeführten Maßnahmen die richtigen sind, und ob Sie darüber hinausgehende Wünsche hätten, wie wir gegen Missbrauch vorgehen sollten, ohne eine überbordende Bürokratie zu verursachen.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Die Steuer-Gewerkschaft vertritt den Bereich der Finanzämter. Deshalb habe ich den Entwurf intensiv unter diesem Gesichtspunkt betrachtet. Ich glaube, die Öffentlichkeit weiß, dass wir sehr stark für Steuer- und Abgabengerechtigkeit eintreten.

Wir begrüßen diesen Gesetzesentwurf, da Schwarzarbeit natürlich auch immer Steuerhinterziehung bedeutet. Schwarzarbeit bedeutet das Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen. Uns ärgert dabei besonders, dass auch die ehrliche Wirtschaft enorm geschädigt wird. Es geht also um faire Wettbewerbsbedingungen im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft. Deshalb denken wir, dass die im Gesetzesentwurf enthaltenen Maßnahmen gut sind. Sie basieren darauf, dass die mit diesem Komplex befassten Behörden, wie die staatliche Finanzverwaltung, die Bundesfinanzverwaltung auf Bundesebene, die Bundesagentur für Arbeit und auch andere Behörden, intensiv und konzentriert zusammenarbeiten. Ich glaube, das ist das Erfolgsgeheimnis in diesem Sektor, den wir heute betrachten.

Ich wurde gefragt, was man noch verbessern könnte. Ich habe keine Vorschläge für bestimmte Paragraphen. Ein wichtiger Punkt ist, dass in der Verwaltung viele erfahrene Kräfte ausscheiden, sowohl in der Zollverwaltung als auch bei den Finanzämtern oder bei der Bundesagentur für Arbeit. Das ist immer auch mit einem Verlust von Know-how verbunden. Deshalb muss man darauf achten, dass die Fortbildung intensiviert wird, dass Führungskräfte Meetings abhalten und man gemeinsame Fahndungsprojekte bespricht.

Auch der Datenaustausch, die Vernetzung der Dateien, muss gefördert werden. Es muss im Zeitalter der Digitalisierung möglich sein, dass man nicht unabhängig voneinander einzelne Dateien pflegt, sondern dass der Staat gebündelt und integriert gegenüber Rechtsbrechern auftritt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Ich habe dem nicht viel hinzuzufügen. Aus unserer Sicht schließt der Gesetzesentwurf erkannte Lücken. Er bietet vor allem die Möglichkeit

der Intensivierung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches sowie der Anpassung der IT-Systeme, sodass, wie von meinem Vorredner schon angesprochen, die weiterhin noch zu verstärkende Zusammenarbeit insgesamt verbessert wird und neue Möglichkeiten eröffnet werden. Das ist aus unserer Sicht ein rundes Paket. Ich habe auch nichts, was ich mir noch zusätzlich vorstellen oder wünschen würde.

Insbesondere der notwendige Informationsaustausch braucht eine gesetzliche Grundlage. Vorrangig ist dabei die IT-technische Umsetzung des schnellen Informationsaustausches. Ich bin mir sicher, dass wir dann einen entscheidenden Schritt bei der Identifizierung der Fallkonstellationen und der Weitergabe der Informationen an alle, die die Informationen für sich verwerten und verarbeiten, vorankommen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Arndt-Brauer, bitte.

Abg. **Ingrid Arndt-Brauer** (SPD): Meine Fragen richten sich an Herrn Jakob vom Deutschen Gewerkschaftsbund und an Herrn Liebel von der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft.

Wie beurteilen Sie das Gesetz im Hinblick auf die Zielerreichung und die damit angedachte Personalaufstockung? Wird das Ihrer Meinung nach ausreichen oder muss man noch mehr machen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Jakob, Deutscher Gewerkschaftsbund, bitte.

Sv **Johannes Jakob** (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)): Wir sind froh, dass das Thema endlich angegangen wird und dass man endlich auf neue Formen der Arbeitsausbeutung reagiert. Wir haben zunehmend die Situation, dass Unternehmen gegründet, wieder aufgelöst und dann wieder neue Unternehmen gegründet werden. Das erfolgt zum Teil grenzüberschreitend. Diese Unternehmen werden häufig für illegale oder halb-legale Aktivitäten missbraucht. Wir haben sehr lange gebraucht, um auf diese neuen Formen zu reagieren. Aber dieses Gesetz enthält gute Ansätze. Der Datenaustausch wird verbessert, die Scheinselbstständigkeit und Scheinbeschäftigung wird bekämpft und der Zoll bekommt mehr Personal.



Ob das ausreicht, muss man abwarten. Wir sind der Meinung, dass es ein guter Schritt ist, 10 000 zusätzliche Stellen einzurichten. Allerdings ist uns der Zeitraum zu lang. Das müsste schneller gehen. Bisher sind noch nicht einmal die 8 500 Stellen erreicht worden, die vor einigen Jahren mit der Einführung des Mindestlohnes angestrebt wurden. Von Kollegen habe ich gehört, dass es beim Zoll relativ viele Kündigungen gibt, sodass dem Personalaufbau gleichzeitig ein gewisser Personalabbau entgegensteht. Deshalb wäre mein Appell, auch die Zahl der Ausbildungsplätze deutlich zu erhöhen, um das nötige Fachpersonal schneller ausbilden zu können.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)): Der BDZ – Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft begrüßt die Gesetzesinitiative. Mit diesen Erweiterungen der Kompetenzen und Befugnisse wird umgesetzt, was unsere Kolleginnen und Kollegen in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) seit Jahren fordern. Daher ist es wichtig, dass diese Gesetzesinitiative jetzt auf den Weg gebracht wurde. Ich darf daran erinnern, dass wir als Zollgewerkschaft im letzten Jahr einen „runden Tisch“ ausgerichtet haben, bei dem verschiedene politische Vertreter dieses hohen Hauses anwesend waren, unter anderem Frau Arndt-Brauer und Frau Tillmann. Dafür herzlichen Dank, denn viele der dort erarbeiteten Empfehlungen wurden in den Gesetzentwurf aufgenommen.

Vier Problemfelder kommen stärker auf die FKS zu. Das sind insbesondere Verstöße gegen das Arbeitsrecht und den Mindestlohn, öffentliches Anbieten von Schwarzarbeit, organisierte Kriminalität und Missbrauch von Sozialleistungen und Kindergeld. Das wird im Gesetzentwurf aufgegriffen. Der Zoll wird künftig mit weiteren Befugnissen rechtlich gestärkt. Das begrüßen wir sehr.

Ich möchte das Thema der „Tagelöhner-Börsen“, die in Großstädten immer mehr in Erscheinung treten, aufgreifen. Nach der derzeitigen Rechtslage darf der Zoll diese Personen erst bei der tatsächlichen Verrichtung der Arbeit kontrollieren und prüfen, nicht schon beim Anbieten der Arbeit. Mit diesem Gesetz können wir endlich früher zugreifen. Denn es war frustrierend, wenn man offensichtlich

mitbekommt, dass Menschen ausgebeutet werden, aber der Zoll nicht einschreiten darf.

Die Telekommunikationsüberwachung ist ein wichtiger Stichpunkt, der Sozialleistungsmissbrauch, fiktive Arbeitsverhältnisse und Schein-arbeitsverhältnisse wurden bereits angesprochen.

Zu der Frage des Personals: Die Gesetzesinitiative sieht für den Erfüllungsaufwand unter anderem 3 500 zusätzliche Stellen für die operativen Kräfte der FKS und weitere 900 Stellen für die operativen Aufgaben beim Zollfahndungsdienst und für Aus- und Fortbildung vor. Es ist klar, dass die Gewerkschaft immer noch mehr fordert. Die Frage ist, was realistisch ist. Wir als BDZ fordern 6 500 zusätzliche Stellen, um die neuen Befugnisse und Kompetenzen, die diese Gesetzesinitiative schafft, zu bewältigen. Die von der Politik an uns gerichtete Erwartungshaltung können wir nur mit der entsprechenden Personalausstattung erfüllen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD, Herr Gottschalk, bitte.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Meine Fragen richten sich zunächst an Herrn Prof. Dr. Bosch und dann an den Kollegen Liebel.

Durch das Gesetz wird der diesbezügliche jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung auf rund 464 Millionen Euro bis zum Jahr 2030 ansteigen. So ist es hier geschätzt. Nach Einschätzung des Bundes werden 4 360 Stellen für Arbeitskräfte bei der Zollverwaltung sowie 178 bei weiteren Einrichtungen des Bundes benötigt. Auf weitere Zahlen will ich zunächst verzichten.

Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Bosch. Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass der Zoll mit der FKS und der Zollfahndung über zwei parallele Vollzugsdienste verfügt, die unterschiedlichen Zentralkontrollstellen zugeordnet sind, obwohl sie vielfach ähnliche Aufgaben haben. Ebenso verfügen sie über eine vergleichbare Ausrüstung, zum Beispiel Telefonüberwachung, IT-Ausstattung und Fuhrpark und wenden ähnliche Kontrollmethoden an. Diese Separierung der beiden Dienste zieht sich durch alle Hauptzollämter.

Meine Frage dazu: Halten Sie beim Zoll eine Organisationsuntersuchung für erforderlich, um Verbesserungspotenzial identifizieren und nutzen zu können? Wenn ja, wie?



Meine zweite Frage geht an den Kollegen Liebel. Ich staune manchmal über die Zahlen, die so in den Raum geworfen werden. Sie haben mir dankenswerterweise die Ausführungen dazu abgenommen. Mit welchen Methoden der Personalbedarfsermittlung haben Sie den Personalbedarf von 6 500 zusätzlich Beschäftigten ermittelt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Bosch, Universität Duisburg-Essen, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gerhard Bosch** (Universität Duisburg-Essen): Wir haben gerade eine Untersuchung zur Kontrolle von Mindestlöhnen abgeschlossen und haben dabei auch internationale Erfahrungen einbezogen. Die Interviews mit dem Zoll haben ergeben, dass zwei Fahndungsdienste, der Zollfahndungsdienst und die FKS, nebeneinander arbeiten. Einerseits helfen sie sich gegenseitig, andererseits werden mögliche Synergien nicht ausgeschöpft. Gerade in der FKS gibt es Mängel bei der IT-Ausstattung, bei Computern und bei der Telefonüberwachung. Wenn man relativ ähnliche Aufgaben hat, die durch die geplante Gesetzesänderung bei der Telekommunikationsüberwachung auch noch angenähert werden, müsste man überprüfen, welche Synergien durch eine Digitalisierung und eine Zusammenlegung erreicht werden könnten. Man könnte mit gleichem Personal eine höhere Effizienz erzielen.

Was die Zahlen des Mehrbedarfs angeht: Ich glaube, dass sie ungefähre Schätzwerte sind. Wahrscheinlich kann man das gar nicht anders machen, weil man das Phänomen der Schwarzarbeit nicht genau berechnen kann. Man muss von bestimmten Ausgangserfahrungen ausgehen. Den Ansatz der Aufstockung halte ich für richtig. Das Problem sehe ich ganz woanders: Dem Zoll wurden im letzten Jahr ungefähr 1 300 zusätzliche Nachwuchskräfte zugeführt. Gleichzeitig liegt die Zahl der offenen Stellen bei 1 300. Das heißt, der Personalaufbau ist nicht gelungen. Dem Zoll laufen die Leute weg. Woran das liegt, müsste genauer untersucht werden. Ich glaube nicht, dass man mit einer Evaluierung noch fünf Jahre warten kann. Wenn eine Organisation eine solche Fluktuation zeigt, liegen dort ganz klar Krisenphänomene vor. Das müsste man dann genauer untersuchen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)): Ich schließe mich weitestgehend den Ausführungen meines Vorredners an. Wie soll man das Phänomen der Schwarzarbeit beziffern? Wir sprechen hier über eine Dunkelziffer. Man kann sicherlich aus den bisherigen Erfahrungen Anhaltspunkte zu Schadenssummen und Arbeitgeberüberprüfungen gewinnen. Schadenssummen lassen sich gut ermitteln, wenn man genügend Personal hat. Die organisierten, mafiösen Formen der Schwarzarbeit erfordern einen entsprechenden personellen Aufwand, und nicht nur ein Team von zwei bis drei Leuten, die mal mehr oder mal weniger rausgehen, prüfen, und dann feststellen, dass mafiöse Strukturen vorliegen. Wir kommen also aufgrund des Aufwands auf die Zahl von 6 500.

Es kommen noch zusätzliche Aufgaben hinzu, wie beispielsweise die Feststellung des Leistungsmisbrauchs bei Kindergeldzahlungen, wo wir bislang keine Erfahrungen haben. Deswegen muss man mit einer Vorleistung an Personal herangehen. Das ist eine politische Frage: Was erwartet man vom Zoll? Die Erwartungshaltung ist bekanntlich groß. Insofern brauchen wir eine angemessene personelle Ausstattung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Dr. De Maizière, bitte.

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Das Gesetz hat eine Befugnisserweiterung und einen Datenaustausch zum Inhalt. Ich will zunächst bei den Befugnissen bleiben. Vom Anwaltsverein und auch von der FDP haben wir zum Teil kritische Stimmen zur Befugnisserweiterung gehört. Deswegen will ich noch einmal Frau Hercher und Frau Dr. Lesmeister fragen: Reichen die Befugnisse jetzt aus oder würden Sie sich noch zusätzliche Befugnisse erhoffen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Die Befugnislage, wie sie sich im Augenblick in dem Gesetzentwurf darstellt, ist aus unserer Sicht zunächst ausreichend. Sie setzt auf den erkannten Phänomenen auf, für die zusätzliche Befugnisse notwendig sind. Da geht es um Phänomene wie die „Tagelohn-Börsen“, aber auch um



erkannte Phänomene im Bereich der Unterbringung, Stichwort: „Schrottimmobilien“. Natürlich kann man jetzt nicht sagen, dass das für die nächsten 20 Jahre ausreichen wird, denn die Phänomene ändern sich immer wieder. Das ist eine Erfahrung, die man im gesamten Vollzugsbereich macht. Im Augenblick halten wir die vorgesehenen Befugnisse aber für ausreichend.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Dr. Lesmeister vom Ministerium des Innern, Nordrhein-Westfalen, bitte.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Aus meiner praktischen Tätigkeit sowohl in der Kommune als auch als Abteilungsleiterin der Polizei kann ich sagen, dass wir mit diesem Phänomen in Nordrhein-Westfalen eine Menge zu tun haben, insbesondere unter dem Stichwort „Schrottimmobilien“. Der verknüpfte Datenaustausch stellt einen wichtigen ersten Schritt dar und ist wirklich zu begrüßen. Der zweite, aber nicht zu vergessene Schritt, ist die praktische Umsetzung. Es muss sich jemand finden, der das Ganze konsequent in die Hand nimmt und die damit zusammenhängenden Behörden zusammenbringt.

Wir haben in Nordrhein-Westfalen beim Landeskriminalamt (LKA) ein Projekt aufgesetzt. Das LKA führt alle betroffenen Behörden zusammen - neben der Familienkasse und der FKS sind das die Kommunen mit ihren Gesundheitsämtern, Bauämtern, der Feuerwehr, Ordnungsämtern und Ausländerämtern. Sie als Gesetzgeber haben die Grundlage dafür geschaffen, dass diese Behörden die Daten miteinander austauschen können.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Gibt es noch eine Nachfrage, Herr Dr. de Maizière?

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Noch eine Frage an Frau Hercher: Glauben Sie, dass der Gesetzesentwurf zu viele Befugnisse für den Zoll vorsieht? Wenn die Zeit noch ausreicht, kann vielleicht Frau Lesmeister auch noch etwas dazu sagen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Ich habe gerade gesagt, dass ich die Befugnisse bei der Phänomenlage, wie wir sie im Augenblick erkannt haben, für ausreichend halte.

Wir werden die eine oder andere Befugnis sicher zunächst vorsichtig einsetzen müssen, um zu sehen, inwieweit sich noch Verbesserungspotenzial ergibt.

Wir sprachen gerade davon, dass ein hoher Informationsaustausch notwendig ist. Das gilt es jetzt umzusetzen. Vor allem mit dem Betretungsrecht und den Prüfungsrechten der FKS im Zusammenhang mit Schrottimmobilien müssen wir zunächst einmal Erfahrungen sammeln. Diese Gelegenheit wird sich sicher erst ergeben, wenn der Informationsaustausch derart intensiviert ist, wie es nach diesem Gesetzentwurf vorgesehen ist.

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Die Gutachter sagen zum Teil, die Begriffe sind unpräzise, zum Beispiel, was genau ein „Verdacht“ ist usw. Wie sehen Sie das?

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): „Unpräzise“ würde ich nicht sagen. Ich denke, es ist schon klar, was damit gemeint ist. Man muss aber sehen, dass bei den Schrottimmobilien die Prüfungsrechte der FKS daran gebunden sind, dass tatsächlich Unterbringungen in den Tarifverträgen vorgesehen sind und die Tarifverträge auch für allgemeingültig erklärt werden. Im Augenblick haben wir also noch einen relativ schmalen Bereich der Anwendung, im Wesentlichen im Baubereich, sodass wir erst Erfahrungen sammeln müssen.

Die Phänomene, die wir gesehen haben, waren sehr eindeutig. Ich glaube, dass es dann auch leicht sein wird, zu subsumieren. Es wird aber nicht so weit kommen, dass die Zollverwaltung Häuser „abklappert“, um zu schauen, ob diese unter bautechnischen Gesichtspunkten möglicherweise kritisch sein könnten. Da kommt es auf die genannte Zusammenarbeit an. Auch die Kommunen müssen zunächst ihre Arbeit leisten. Ich glaube, dass sich dann herausstellen wird, dass die vorgesehenen Befugnisse ausreichend sind. Aber wenn neue Phänomene auftauchen, bin ich sehr sicher, dass wir das Parlament nach mehr Befugnissen fragen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP, Herr Herbrand, bitte.



Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Frage richtet sich an den Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V. Sie stellen in Ihrer Stellungnahme fest, dass sich der Gesetzentwurf, wie vorangegangene Gesetzesvorhaben auch, ausschließlich mit der Bekämpfung der Symptome der Schwarzarbeit beschäftigt. Vermehrte Kontrollen sollen den Betrug aufdecken und abschreckend wirken. Die Ursachen für die Schwarzarbeit, unter anderem ausufernde Bürokratie und eine unverhältnismäßig hohe Abgaben- und Steuerlast, werden bislang nicht in den Blick genommen. Welche Maßnahmen wären da zielführend?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW), Herr Ohoven, bitte.

Sv **Prof. Dr. h. c. Mario Ohoven** (BVMW – Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V.): Die Bürokratiebelastung der deutschen Wirtschaft steigt und steigt. Im Jahr 2017 betrug die Bürokratiekosten nach Angaben der Bundesregierung über 40 Milliarden Euro, 2018 waren es bereits 50 Milliarden Euro. Allein aus den Bundesgesetzen resultierten mehr als 10 000 Informationspflichten für den Mittelstand. Besserung ist überhaupt nicht in Sicht. Auch mit diesem Gesetzentwurf kommen neue Bürokratiekosten hinzu. Der Mittelstand wird mit weiteren Informationspflichten und Betriebsprüfungen konfrontiert. Unsere Unternehmensumfragen zeigen ganz deutlich, dass der Abbau von Bürokratiekosten jedes Jahr aufs Neue als dringlichste Aufgabe der Politik wahrgenommen wird. Doch statt sich dieses Problems wirklich anzunehmen, schaffen Sie neue Belastungen für uns. Die hohen Bürokratiekosten und die immensen Abgaben lassen die eigentliche Ursache für Schwarzarbeit unberücksichtigt. Die Ursachen müssen bekämpft werden, nicht die Symptome. Eine Verringerung der Bürokratie- und Abgabenlast, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, ist mit Nachdruck zu verfolgen. Als ersten Schritt fordert der BVMW die Bundesregierung auf, die Bürokratiekosten im vorliegenden Gesetzentwurf für den Mittelstand so gering wie möglich zu halten. Der angegebene jährliche Erfüllungsaufwand von 185 000 Euro wird durch zusätzliche Betriebsprüfungen überschritten werden. Dies war zum Beispiel auch beim Mindestlohn-Gesetz so. Hier wurden ursprünglich

null Euro Erfüllungsaufwand angenommen. Tatsächlich aber zahlt die Wirtschaft laut Bürokratiekostenindex der Bundesregierung jährlich 236 Millionen Euro. Deshalb fordern wir, wie auch der Normenkontrollrat, eine neue Schätzung des Erfüllungsaufwandes und eine transparente Darstellung. Dem Mittelstand dürfen nicht ein weiteres Bürokratiemonster und zusätzliche Abgabenlasten aufgebürdet werden. Mein Appell an Sie: Einigen Sie sich bitte auf das, was dem Mittelstand nutzt, nicht auf weitere Belastungen. Der Mittelstand muss gerade in dieser schwierigen Situation, in der die Wirtschaft sehr stark an Kraft verliert, nicht belastet, sondern entlastet werden. Lassen Sie Ihren Worten, wonach der Mittelstand das Rückgrat der deutschen Wirtschaft ist, bitte auch Taten folgen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Herbrand, Sie haben noch eine Nachfrage?

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Vielleicht könnte auch Herr Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft noch sagen, ob er den angegebenen Erfüllungsaufwand für realistisch hält.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Ich glaube, das kann man heute nicht verlässlich abschätzen. Wir hatten in unserer Stellungnahme das Thema Bürokratie vorweggenommen, weil ich das befürchtet habe, was mein Vordrucker zum Ausdruck gebracht hat. Es geht hier um Kriminalität, die das Gemeinwesen milliarden-schwer belastet. Davor kann man doch die Augen nicht verschließen. Der Staat ist aus unserer Sicht zum Handeln gezwungen, sonst gibt es ein Vollzugsdefizit. Ich würde mir wünschen, dass die Wirtschaft den Gedanken der „fairen Wettbewerbsbedingungen“ höher hängt, sodass dort Selbstreinigungskräfte wirken können, statt es einfach nur unter Bürokratie abzubuchen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE., Frau Ferschl, bitte.

Abg. **Susanne Ferschl** (DIE LINKE.): Meine Frage richtet sich an Prof. Dr. Plagemann vom Deutschen Anwaltverein. Ich möchte gerne noch mal auf die Kompetenzen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zurückkommen und dazu um Ihre Einschätzung



bitten. Welche Kompetenzen sind sinnvoll und notwendig und welche sind vielleicht in diesem Ausmaß nicht notwendig? Ich bitte, dabei den Fokus darauf zu legen, welche Kompetenzen unter Umständen sogar rechtsstaatlich bedenklich sind.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Plagemann, Deutscher Anwaltverein e. V., bitte.

Sv **Prof. Dr. Hermann Plagemann** (Deutscher Anwaltverein e. V.): Meine Sicht speist sich aus der Praxis eines Sozialanwaltes. Das ist in diesem Land eine etwas merkwürdige Profession, weil sie verschwindend klein ist. Wir haben mit Leuten zu tun, die aus merkwürdigen Rechtsverhältnissen herauskommen wollen oder sollen und mit den Auftraggebern, die sagen: „Nein, das Verhältnis war doch in Ordnung“. Es geht also um die Frage der Scheinselbstständigkeit. Bei der Aufklärung spielt das Hauptzollamt eine sehr große Rolle. Es hat schon heute erhebliche Ermittlungsbefugnisse, die über die der Betriebsprüfung hinausgehen, sodass die Zusammenarbeit zwischen Betriebsprüfung und Hauptzollamt sehr effizient ist und auch dazu führt, dass in vielen Fällen Geschäftsmodelle geändert werden.

Zu dem Gesetzentwurf: Unser Problem sind einzelne Vorschriften, in denen zusätzliche Befugnisse eingeführt werden, von denen wir meinen, dass sie überzogen sind. Das erste ist der automatische Datenabgleich in den Paragraphen 6 Absatz 2, 3 und 4 des Gesetzesentwurfs gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Danach kann von jedermann ein Datenabgleich mit dem großen Datenwerk der Deutschen Rentenversicherung erfolgen. Das halten wir für zweifelhaft. Es stellt sich auch die Frage, ob das überhaupt sinnvoll und effizient ist, weil das Hauptzollamt sowieso bei der Prüfung der Beschäftigung oder Nichtbeschäftigung mit der Deutschen Rentenversicherung zusammenarbeitet. Wir meinen, dass die vorgesehene Regel zu weit geht.

Der zweite Punkt sind die Betretens- und Einsichtsrechte, die auf Selbstständige erweitert werden sollen. Die Gesetzesbegründung ist dazu etwas unklar. Es scheint so, als ob man nach der Gesetzesbegründung „nur“ die Selbstständigen meint, bei denen ein Risiko besteht, dass sie bei dem Betrug von SGB II-Leistungen mitwirken. Der Wortlaut des Gesetzes ist jedoch weitergehend. Ich meine, dass auch das berechnete Interesse, Scheinselbstständigkeit zu

vermeiden, die Erweiterung der Betretensrechte auf alle Fälle einer Prüfung nicht rechtfertigt.

Ausschuss und Gesetzgeber sollten sich stattdessen Gedanken darüber machen, ob das Nebeneinander der Behörden sinnvoll ist. Wir haben augenblicklich die Situation, dass das Strafverfahren unter Umständen das Betriebsprüfungsverfahren überholt, oder auch umgekehrt. Das hat zur Folge, dass möglicherweise nach einem Strafverfahren auf einmal der gleiche Sachverhalt Jahre später vom Sozialgericht noch einmal geprüft wird. Das ist nicht richtig. Meines Erachtens sollte die Frage der Scheinselbstständigkeit von den Sozialgerichten überprüft werden.

Mein letzter Punkt: Nach dem Gesetz soll die FKS künftig in gewissen Bereichen Befugnisse der Staatsanwaltschaft haben. Ich bitte Sie, das genau zu prüfen. Das hat mit Effizienz der FKS gar nichts zu tun, sondern ausschließlich damit, dass dieses ungeliebte Thema auf Bitten der Staatsanwaltschaft weggeschoben wird. Ich glaube, Sie diskreditieren die FKS selbst, weil die FKS dann zwar mehr Macht hat, aber diese Macht nicht zu einer besseren Klärung führt. Sie führt lediglich dazu, dass die FKS auch die „Keule“ des Strafrechts hat, bis hin zur neuen Ordnungswidrigkeitsvorschrift im Paragraphen 8 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch.

Ich meine, dass die bisherige Aufgabenteilung zwischen FKS als Fachbehörde und der Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde in Ordnung ist. Der Ordnungswidrigkeiten-Paragraph ist in meinen Augen ein Fehler. Er wird das Verfahren verlängern, er wird es erschweren und nicht die Einsicht verbessern.

Schlussendlich ist im Gesetzentwurf noch eine Entschuldungs-Regelung enthalten, die überhaupt nicht passt, weil die Fälligkeit sofort eintritt, sodass man mit dieser Vorschrift nie zu einer Entschuldung kommt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Müller-Gemmeke, bitte.

Abg. **Beate Müller-Gemmeke** (B90/GR): Meine Fragen gehen an Frau Küblbeck vom Koordinierungskreis gegen Menschenhandel. Sie begrüßen grund-



sätzlich die Intention des Gesetzes. Inwiefern können die geplanten Maßnahmen helfen, Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit zu bekämpfen? Wo sehen Sie Schwachpunkte und wo haben Sie Kritik? Stichworte dazu sind die Kriminalisierung von Menschen, die von Ausbeutung und Armut betroffen sind, und Opferschutz.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Küblbeck, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V., bitte.

Sve **Eva Küblbeck** (KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.): Der KOK begrüßt die geplante Mandatserweiterung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und die damit verbundene Zuständigkeit für Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft ausdrücklich. Wir denken, dass aufgrund des Arbeitsgebiets der FKS diese Zuständigkeit sinnvoll ist, und wir begrüßen, dass das jetzt ausdrücklich benannt ist.

Des Weiteren begrüßen wir die detaillierten Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu den Schulungen in Bezug auf die Rechte der Betroffenen, weil wir der Auffassung sind, dass der Zugang zu den Rechten für die Betroffenen eine wesentliche Voraussetzung ist, um Menschenhandel und Arbeitsausbeutung zu bekämpfen und den Opferschutz der Betroffenen zu stärken.

Wir begrüßen auch die Kooperation mit weiteren Partnern. Unter anderem werden in der Gesetzesbegründung explizit immer wieder die örtlichen Anlauf- und Beratungsstellen genannt. Aus dem Bereich Menschenhandel wissen wir schon seit Jahren, wie wichtig eine solche Kooperation ist, bei der die verschiedenen Behörden und Akteure Vernetzungen aufgebaut haben und es Kooperationsvereinbarungen gibt, in denen klar geregelt ist, wer welche Aufgaben übernimmt und wie man zusammenarbeitet. Diese Kooperationsvereinbarungen oder Erlasse werden in der Regel von „runden Tischen“ flankiert. Wir halten es für sehr wichtig, dass die FKS in diese Gremien und Kooperationsvereinbarungen eingebunden wird. Wir appellieren an dieser Stelle, dass sichergestellt werden muss, dass fortlaufend ausreichende Ressourcen für Schulungen und Vernetzungstätigkeiten vorgesehen sind.

Einer unserer zentralen Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf ist die geplante Einführung der

Ordnungswidrigkeit des unzulässigen Anbietens der Arbeitskraft nach dem geplanten Paragraphen 5a des Gesetzesentwurfs, der mit Platzverweisen und Bußgeldern durchgesetzt werden soll. Wir unterstützen natürlich Bestrebungen, solche „Arbeitsbörsen“ aufzulösen, um die Ausbeutung und Schwarzarbeit in diesem Bereich zu verhindern. Wir sind aber der Auffassung, dass der gewählte Ansatz nicht der richtige ist. Dafür haben wir im Wesentlichen drei Gründe. Zum einen denken wir, dass Personen, die auf diese Art und Weise Arbeit suchen, in der Regel keine anderen Möglichkeiten haben, und dass sie durch diese Ordnungswidrigkeit weiter kriminalisiert werden. Wenn dann noch möglicherweise eine Geldbuße von bis zu 5 000 Euro gegen diese Person verhängt wird, kann das dazu führen, dass sich die Situation weiter verschärft und man die Person ungewollt noch weiter in Abhängigkeitsverhältnisse drängt oder dazu nötigt, ausbeuterische Arbeitsangebote anzunehmen.

Unser zweiter Punkt: Aus den bisherigen Erfahrungen im Bereich Menschenhandel ist bekannt, dass es für die Strafverfolgung der Täter häufig wichtig ist, die Aussagen der Betroffenen zu bekommen. Wenn es möglich ist, dass die Arbeitnehmer dafür bestraft werden, dass sie ursprünglich ihre Arbeitskraft regelwidrig angeboten haben, kann dies dazu führen, dass die betroffenen Arbeitnehmer es unterlassen, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten oder zu den Beratungsstellen zu gehen. Die Furcht, selbst ein Bußgeld auferlegt zu bekommen oder dafür belangt zu werden, könnte dazu führen, dass die FKS potenzielle Verbündete im Vorgehen gegen die Schwarzarbeit verliert.

Unser dritter Punkt: In der Gesetzesbegründung hat der Gesetzgeber diese Vulnerabilität deutlich erkannt und gesagt, man kann das auffangen, indem sichergestellt wird, dass die Kooperation der FKS mit den örtlichen Beratungsstellen gewährleistet ist und die Betroffenen vor Ort Unterstützung bekommen. Das ist ein sehr wichtiger Punkt. Aber Fakt ist, dass es im Moment in vielen Städten nicht genügend Beratungsstellen gibt. Auch die Maßnahmen, die man den Betroffenen anbieten kann, sind sehr beschränkt. Man wird das also damit nicht auffangen können. Deswegen denken wir vom KOK, dass die Einführung der Ordnungswidrigkeit eine Sanktionierung der Arbeitssuchenden ist, die



kontraproduktiv wirkt. Wir plädieren stark dafür, diesen Paragraphen zu streichen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Schrodi, bitte.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Meine Fragen richten sich an Herrn Rauhöft vom Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V. und an Herrn Prof. Dr. Plagemann vom Deutschen Anwaltverein e. V.

Die ersten beiden Fragen gehen an Herrn Rauhöft: Wie schätzen Sie das tatsächliche Ausmaß der missbräuchlichen Inanspruchnahme des Kindergeldes ein? Gibt es gesicherte Erkenntnisse, dass vom Kindergeld eine nicht beabsichtigte Anreizwirkung für den Zuzug aus dem europäischen Ausland ausgeht?

Des Weiteren haben wir uns überlegt, in welche Richtung diese Bekämpfung gehen kann. Da gibt es den Vorschlag der Einschränkung der Kindergeldzahlungen für drei Monate. Ist das aus Ihrer Sicht und auch aus Sicht von Prof. Dr. Plagemann europarechtskonform?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Rauhöft, Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V., bitte.

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.): Aus unserer Sicht ist „Missbrauch“ an dieser Stelle die falsche Begrifflichkeit, denn der Gesetzentwurf zielt nicht auf eine ungesetzliche Inanspruchnahme von Kindergeld ab, wie zum Beispiel durch Fälschung, Gesetzesverstöße oder ähnliches. Das wäre aus unserer Sicht Missbrauch, aber darum geht es hier nicht. Die Inanspruchnahme von Kindergeld für zugezogene Arbeitnehmer, wie auch für alle anderen Eltern, ist ein ganz entscheidender Bestandteil der Freizügigkeit und insofern durchaus gewollt und gut für Deutschland.

Die Zielrichtung wird in der weiteren Gesetzesbegründung etwas deutlicher. Es wird ausgeführt, dass es darum geht, Anreizwirkungen für den Zuzug von bestimmten Personenkreisen zu vermeiden. Es ist natürlich sehr schwierig, diesbezüglich eine Einschätzung vorzunehmen. Wir haben uns einmal die Zahlen angeschaut. Es zeigt sich, dass hochgerechnet die Anzahl von Kindern mit ausländischer Staatsangehörigkeit, für die Kindergeld gezahlt wird, im letzten Vierteljahr etwa doppelt so stark gestiegen ist, wie die Anzahl der Kinder mit

deutscher Staatsangehörigkeit. Das werden natürlich nicht alles Zuzugsfälle sein. Aber es gibt dort eine leichte Tendenz. Auch wenn man die Gesamtzahl der Kindergeldzahlungen betrachtet, bewegt sich das leicht aufwärts, aber in einem geringen Umfang. Wenn man die Zahlen von 2017 im Verhältnis zu den aktuellen Zahlen sieht, die die Familienkasse im April 2019 veröffentlicht hat, dann hat sich das Verhältnis der Kindergeldzahlungen für Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit um 0,8 Prozent erhöht. Wie gesagt, das werden nicht alles Zuzugsfälle sein, und wie viele von diesen Zuzugsfällen die sogenannten „nicht Gewünschten“ sind, lässt sich nicht mit ausreichender Genauigkeit bestimmen. Es wird sich aber nur um einen geringen Anteil handeln.

Insofern sollte man überlegen, ob man diese Regelung politisch so will. Wenn man allerdings Personen ausschließen will, die nach Deutschland ziehen und nicht erwerbstätig sind, dann ist die Ausgestaltung richtig angesetzt.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Können Sie bitte auch noch etwas zur Frage nach der Europarechtskonformität der Einschränkung der Kindergeldzahlungen für drei Monate sagen?

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.): Das hängt entscheidend davon ab, ob man das Kindergeld vorrangig als Familien- oder als Sozialhilfeleistung betrachtet. Wenn man es vorrangig als Familienleistung einschätzt, dann betrifft der Sachverhalt die so genannte Koordinationsrichtlinie. Nach der neueren Rechtsprechung gäbe es Bedenken. Danach gilt, dass dieser Ausschluss vermutlich nicht zulässig ist. Wenn man es als Sozialhilfeleistung betrachtet, wie es im Gesetzentwurf ausgeführt ist, kommt man aufgrund der Freizügigkeitsrichtlinie und der Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass es zulässig sein müsste.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Plagemann, Deutscher Anwaltverein e. V., bitte.

Sv **Prof. Dr. Hermann Plagemann** (Deutscher Anwaltverein e. V.): Dem widersprechen wir seitens des Anwaltvereins. Es handelt sich nicht um eine Sozialhilfeleistung. Das ist das Entscheidende. Bei den Sozialhilfeleistungen haben die Staaten der EU eigene Gestaltungsrechte. Bei den Sozialleistungen, zu denen das Kindergeld gehört, gilt Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom



24. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Der Europäische Gerichtshof hat sich dazu immer wieder geäußert, zuletzt in diesem Jahr. Darin heißt es: „Für den Anspruch einer Person auf Familienleistungen im zuständigen Mitgliedstaat [das ist da, wo er wohnt] ist nicht Voraussetzung, dass diese Person in diesem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ausübt, noch dass sie von ihm aufgrund oder infolge einer Beschäftigung eine Geldleistung bezieht.“¹ Also, der Unionsbürger, der wirtschaftlich nicht tätig ist, hat einen Kindergeldanspruch. Ich meine, dass hier das EU-Recht Vorrang hat.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Steiniger, bitte.

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Ich glaube, es geht politisch um die Frage, wie wir die Akzeptanz für unser soziales System in Deutschland stärken. Es geht darum, dass wir Missbrauch und Betrug entsprechend bekämpfen.

Meine Frage geht an Herrn Bunk. Können Sie bitte darstellen, wie Kindergeldmissbrauch typischerweise in der Praxis abläuft? Liegen Ihnen für die Vergangenheit Fallzahlen oder Schätzungen dazu vor, wie oft tatsächlich solche Missbrauchsfälle vorkamen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit, Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Vorangestellt möchte ich sagen, dass wir keine Zahlen nennen können. Wir haben noch keine Statistik, die den Kindergeldmissbrauch umfänglich abdeckt. Wir sind dabei, das aufzubauen, auch als Folge erster Erkenntnisse, die wir in Pilotversuchen und in modellhaften Herangehensweisen gewonnen haben.

Wie läuft das ab? Wir haben im Kern zwei Fallgruppen, die wir unterscheiden müssen. Die eine Fallgruppe sind Zuwanderer, die mit ihren Familien nach Deutschland einwandern, sich hier anmelden und aufgrund der Tatsache, dass sie ihren Wohnsitz in Deutschland haben, kindergeldberechtigt für die Kinder sind, die sie angeben. Das sind fast ausschließlich Kinder, die als in Deutschland wohnhaft gemeldet sind. Der Missbrauch, der dabei

beobachtet und festgestellt wurde, bestand darin, dass es diese Kinder gar nicht gab, also eine größere Zahl an Kindern angegeben wurde, als überhaupt vorhanden war und dafür Urkunden über die Existenz dieser Kinder (Geburtsurkunden, Meldebescheinigungen u. ä.) gefälscht wurden.

Die andere Fallgruppe sind Personen, die nach Deutschland kommen, um hier zu arbeiten, und die für ihre in den Heimatländern verbliebenen Kinder Kindergeld beantragen. Hierbei ließ sich in weitaus geringerem Umfang feststellen, dass einzelne Beschäftigungsverhältnisse fingiert waren, also Scheinarbeitsverträge vorlagen.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, auf die Zahlen einzugehen, die mein Vorredner vorhin genannt hat, um sie ausdrücklich zu bestätigen. Wir haben aktuell 15,7 Millionen Kinder in unserer Statistik, für die wir Kindergeld zahlen. Die Zahl der ausländischen Kinder liegt bei 3,1 Millionen. Als Folge der verstärkten Zuwanderung, der EU-Freizügigkeit und der Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist die Zahl in der Tat steigend. Die Zahl der im Ausland lebenden Kinder in der Fallgruppe der in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer steigt am stärksten. Infolge der Freizügigkeit und der Angebote solcher Arbeitsverhältnisse steigt diese Zahl weitaus mehr als die Zahl der ausländischen Kinder, die durch vollständige Zuwanderung der Familie nach Deutschland kommen. Insofern ist der Anteil dessen, was als Missbrauch vermutet werden kann, tendenziell geringer, als das vorher genannte Ausmaß.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Steiniger?

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Ich möchte Frau Dr. Lesmeister bitten, aus Ihrer Sicht etwas zu den Fallkonstellationen zu sagen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Lesmeister vom Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen, bitte.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Ich möchte den Ablauf eines solchen Sozialleistungsmisbrauchs praktisch beschreiben, wie wir ihn beispielsweise in der Kommune von Duisburg vor-

¹ EuGH vom 07.02.2019 (C-322/17)



finden. Es werden, meist aus Zwangsversteigerungen, Häuser ersteigert, die einen geringen Wert haben und in einem ziemlich schlechten baulichen Zustand sind. Dann werden Anwerbeversuche im Ausland gemacht. Man fährt mit Bullis dorthin. Bereitwillige Menschen mit Kindern werden eingeladen, nach Deutschland transportiert und in diese Häuser gesteckt. Ich sage ganz bewusst „gesteckt“, weil wir tatsächlich eine Belegungssituation von hochgerechnet fünf Quadratmetern pro Person vorgefunden haben. Strom und Wasser sind in diesen Häusern abgestellt und die hygienischen Zustände sind unterirdisch.

Gleichzeitig geht man mit Dolmetschern zum Amt. Dort werden Scheinarbeitsverträge vorgelegt und Kindergeld angemeldet. Konten werden eingerichtet. Die EC-Karten zu den Konten werden durch diejenigen eingesammelt, die hinter den Hausbesitzern stecken. Die Hausbesitzer sind meist ältere Menschen, die im Altenheim sitzen, entmündigt sind oder unter Betreuung stehen. Dort wird das Geld eingesammelt. Wir haben hochgerechnet: ca. 100 000 Euro pro Schrottimmobilie kann man mit diesem Geschäftsmodell organisieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**:
Herr Dr. de Maizière, Fraktion der CDU/CSU, bitte.

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Ich möchte noch eine kleine Bemerkung zu Herrn Prof. Dr. Plagemann machen. Das Recht, während der Geschäftszeiten Arbeitsräume zu betreten und dort Einsicht zu nehmen ohne eine Recht auf Beschlagnahme – dass das eine übermäßige Befugnisnorm sein soll, erschließt sich mir überhaupt nicht.

Jetzt aber zur Frage. Ich bitte Frau Dr. Lesmeister und Herrn Bunk, ihre Ausführungen fortzusetzen. Wir haben es hier mit dem Zoll, der Bundesagentur für Arbeit (BA), der Rentenversicherung, kommunalen Behörden und Landespolizeibehörden zu tun. Dazu regelt der Gesetzentwurf viele Möglichkeiten des Datenaustausches. Auch Frau Küblbeck hat gesagt, dass die Vernetzung das „A“ und „O“ ist. Aber zur Vernetzung müssen die Behörden natürlich das gleiche wissen. Deshalb lautet meine Frage: Reichen die Datenaustauschübermittlungsvorschriften aus? Fehlen Behörden? Oder müsste dort noch etwas geändert werden?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Bitte noch einmal Frau Dr. Lesmeister vom Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Es fehlen die Kommunen mit allen kommunalen Ämtern, vom Gesundheitsamt, Bauordnungsamt, Ausländeramt, Einwohnermeldeamt bis hin zur Feuerwehr. Erst wenn man diese ganzen Ämter miteinander vernetzt, kann man die Hintermänner-Struktur langsam analysieren. Wichtig ist es auch, an eine Mitteilungspflicht dieser Behörden zu denken.

Wir haben das gemacht. Wir sind immer konzentriert mit all diesen Ämtern in die Häuser hineingegangen und jeder konnte seine Maßnahmen treffen. So wurde praktisch sichergestellt, dass jeder die Daten vor Ort hatte. Das kriegen Sie natürlich nicht für die ganze Bundesrepublik hin. Sie brauchen jemanden, der das Ganze in die Hand nimmt. In Nordrhein-Westfalen machen wir das beim Landeskriminalamt, wo alle Stellen gebündelt sind. Dieses Modell ist nicht zwingend. Wichtig ist nur, dass Sie neben dem Datenaustausch auch jemanden haben, der hierfür allein verantwortlich ist. Nur dann funktioniert das auch.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit, Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Ich möchte auf die Frage antworten, ob noch etwas in dem Gesetzentwurf fehlt. Jedenfalls stellt er eine gewaltige Verbesserung dar. Er unterstützt tatsächlich die vernetzte, behördenübergreifende Zusammenarbeit, gerade vor Ort. Aus Sicht der Familienkasse der Bundesagentur fehlt jedoch der Datenaustausch mit den Sozialleistungsträgern. Wir sind als Familienkasse kein Sozialleistungsträger, sondern eine Finanzbehörde.

Insbesondere fehlt uns der Zugriff auf die Daten der Rentenversicherung. Zwar sind diese Daten auch künftig über die Zusammenarbeit mit der FKS verfügbar, bei Eilbedürftigkeit könnte es aber eine Verbesserung sein, wenn es einen unmittelbaren Datenaustausch mit den Sozialleistungsträgern gäbe.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. de Maizière, Sie haben noch eine Runde.

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Frau Dr. Lesmeister, die Frage der Federführung in den Landesbehörden kann der Bundesgesetzgeber nicht regeln. Das muss vor Ort entschieden werden. Aber wir brauchen eine Übermittlungsvorschrift, die sicherstellt, dass alle Behörden, die beteiligt sind, auch den gleichen Wissensstand haben. Wenn wir das nicht haben, dann nützt es nichts, dass alle Behörden gleichzeitig in ein Haus hineingehen. Deswegen bitte ich Sie, präzise zu sagen, welche Behörde fehlt. Wo muss noch eine Übermittlungsvorschrift her, die für Ihre Arbeit vor Ort wichtig ist?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Lesmeister, Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen, bitte.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Die Informationen müssen fließen und die Ämter der Kommunen müssen eingebunden sein. Demnach geht es um alle Ämter der Kommunen, seien es die Gesundheitsämter, die Ordnungsämter, die Ausländerämter, die Bauaufsichtsbehörden oder die Feuerwehr. Der Datenfluss muss zwischen Familienkasse und Kommunen, zwischen Familienkasse und Polizei, zwischen Polizei und Kommune, zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei, zwischen Job-Center und Polizei, Kommune und Familienkasse laufen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD, Herr Gottschalk, bitte.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Meine Fragen richten sich an Herrn Bunk und an Herrn Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft. Zunächst die Fragen an Herrn Bunk: Wie viele Arbeitskräfte sind derzeit in der Bundesagentur für Arbeit mit der Kindergeldbearbeitung betraut? Wie hat sich die Zahl insbesondere seit 2014 entwickelt? Sind oder waren auch angelernte Arbeitskräfte, gegebenenfalls auch befristete, mit dieser schwierigen Materie betraut? Wenn ja, ist dies auch zukünftig vorgesehen? Woher sollen die neuen Arbeitskräfte rekrutiert werden?

Von Herrn Eigenthaler möchte ich wissen, ob es Schätzungen gibt, welche Steuerermehreinnahmen oder Beitragsmehreinnahmen aus dem Gesetzesvorhaben resultieren könnten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit, Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Für die Aufgabe Kindergeld haben wir etwas über 3 000 Mitarbeiter beschäftigt. Da wir noch andere Aufgaben haben, handelt es sich hierbei nicht um die Gesamtzahl der Beschäftigten der Familienkasse. Diese Zahl ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Das liegt aber nicht nur an Themen wie Missbrauchsbekämpfung oder Zuwanderung, sondern auch an anderen Entwicklungen, wie zum Beispiel die Übernahme der Aufgaben der Familienkassen des öffentlichen Dienstes durch das Familienkassenkonzentrationsgesetz.

Wir hatten in früheren Jahren einen relativ hohen Anteil befristeter Beschäftigter und damit auch zum Teil nicht gut qualifizierter Beschäftigter. Das hat sich geändert, auch infolge der arbeitsrechtlichen Entwicklung zum Thema Befristung im Öffentlichen Dienst. Dementsprechend ist ein Befristungsanteil von rund 2,5 Prozent die Orientierungsgröße.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Woher sollen die neuen Arbeitskräfte rekrutiert werden, zum Beispiel aus der Bundesagentur für Arbeit selbst oder beispielsweise aus Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose?

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Unsere Hauptrekrutierungsquelle ist noch die Bundesagentur für Arbeit selber, mit ihren entsprechenden Ausbildungsgängen und mit den Entwicklungen in den anderen Aufgabengebieten der Bundesagentur, sodass Beschäftigte aus anderen Aufgabengebieten zu uns herüberwechseln.

Bei weiter deutlich steigendem Personalbedarf, möglicherweise auch in anderen Aufgabenfeldern meiner Institution, müssen wir schauen, aus anderen Bereichen der Wirtschaft oder aus den Ausbildungssystemen anderer Behörden Beschäftigte zu gewinnen.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Wir haben keine entsprechenden Schätzungen. Zu den Sozialversicherungsbeiträgen und zum Kindergeld kann ich nichts sagen. Bei den Finanzämtern ist es die Umsatzsteuer, aber auch sehr stark die Lohnsteuer, die für schwarz beschäftigte Arbeitnehmer vorenthalten wird. Für uns steht aber gar nicht so sehr der Mehrertrag an Steuern im Mittelpunkt, sondern die rechtssichernde Funktion. Das hat auch etwas mit Generalprävention zu tun. Wenn wir keine Kontrollen hätten, hätten wir einen extremen „Wildwuchs“. Demnach dürfen wir nicht nur auf mehr Steuern und auf mehr Beiträge schauen, sondern auch darauf, dass wir faire Wettbewerbsbedingungen schaffen und beibehalten. Die ehrliche Wirtschaft muss ein Interesse daran haben, dass die Behörden diese Sachverhalte überprüfen, so dass der Preis ordentlich kalkuliert werden kann und nicht durch Steuerhinterziehung verfälscht wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Frau Arndt-Brauer, bitte.

Abg. **Ingrid Arndt-Brauer** (SPD): Ich möchte Herrn Liebel von der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft und Herrn Jakob vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zum Bereich „Organisierte Kriminalität“ befragen.

Der Zoll erhält mit dem vorliegenden Gesetz mehr Befugnisse und kann sogar bei einfach gelagerten Fällen als „kleine“ Staatsanwaltschaft fungieren. Wie beurteilen Sie die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität? Sind diese sinnvoll und ausreichend? Können Sie sich mehr Maßnahmen vorstellen? Was halten Sie von dem Katalog der Ordnungswidrigkeiten?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)): Ich habe schon erwähnt, dass mit dem Gesetz etliche Befugnisse und Kompetenzen auf den Weg gebracht werden, mit denen wir insbesondere die organisierten Formen der Schwarzarbeit bekämpfen können.

Ich möchte ein Beispiel aus dem Baugewerbe nennen. Es gibt zahlreiche Subunternehmen, mit denen versucht wird zu verschleiern, wer eigentlich für das eingesetzte Personal zuständig und verantwortlich ist. Dadurch werden Steuern und Abgaben hinterzogen. Die Subunternehmer stellen im Rahmen eines Kettenbetrugs Scheinrechnungen aus, sogenannte Abdeckrechnungen. Das ist geschäftsmäßig organisierter Betrug mit fingierten Zahlungen für Leistungen, die definitiv niemals erbracht worden sind. Die Scheinrechnungen haben mittlerweile ein Ausmaß angenommen, welches als gewerbsmäßig bezeichnet werden kann. Daher ist es besonders wichtig, dass diejenigen, die diese Scheinrechnungen ausstellen, auch entsprechend verfolgt werden.

Für uns ist aber nicht ausreichend, dass dies eine bloße Ordnungswidrigkeit darstellt. Wir fordern eine Erweiterung des Straftatbestandes des § 266a Strafgesetzbuch (StGB), weil bereits jetzt das Erstellen oder das Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen wegen Beihilfe zu § 266a StGB geahndet wird. Hier könnte man durchaus nachsteuern.

Als letztes noch zu den Kompetenzen: Erfreulich sind die Telekommunikationsüberwachung und die erkennungsdienstlichen Maßnahmen, die nicht nur zur Beweissicherung, sondern auch als Vorsorge für künftige Strafverfahren getroffen werden können.

Wir würden es sehr begrüßen, wenn der FKS ein direkter Zugang zu den polizeilichen Informationssystemen gewährleistet wird. Dann brauchen wir, nicht immer den Umweg über Sprechfunkzentralen oder Fahndungsdienstleistungen zu nehmen. Die Masse an Fällen macht es erforderlich, dass die FKS hier einen direkten Zugriff erhält.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Jakob, Deutscher Gewerkschaftsbund, bitte.

Sv **Johannes Jakob** (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)): Alle Ausführungen, die mein Vorredner gemacht hat, würde ich unterstützen. Auch wir stellen fest, dass sowohl im Baugewerbe als auch in anderen Bereichen spezielle Firmenkonstruktionen verwendet werden, die nur den Zweck haben, Steuern und Abgaben zu hinterziehen oder Löhne zu drücken. Außerdem geht es darum, dass den Beschäftigten Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorenthalten wird. Diese Begleiterscheine treten parallel auf. Insofern sind wir sehr



daran interessiert, diese „Geflechte“ zu zerschlagen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es tatsächlich notwendig oder zielführend ist, allein auf die Durchführung von Kontrollen zu setzen.

Die Frage ist, ob wir nicht stärker darauf achten müssen, dass wir eine Ordnung in die Wirtschaft bringen, die solche Konstruktionen erst gar nicht zulässt. Zum Beispiel gibt es den Vorschlag, dass ein Subunternehmen nur dann als Subunternehmen tätig werden kann, wenn es in diesem Bereich bereits tätig ist. Ein Unternehmen, welches eigens dafür gegründet wird, um einen bestimmten Auftrag zu bekommen, sollte dann nicht mehr möglich sein. Es sollte auch nicht möglich sein, dass Unternehmen nur auf „Vorrat“ gegründet werden, um bei einer Auflösung des vorherigen Unternehmens die Arbeitnehmer übernehmen zu können. Das geschieht alles in sehr kurzen Zeiträumen. Der Zoll kommt mit den Kontrollen nicht hinterher.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Steiniger, bitte.

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Meine Fragen richten sich an Herrn Bunk und Frau Dr. Lesmeister. Im Gesetz ist festgelegt, dass in den ersten drei Monaten ein arbeitsloser EU-Ausländer kein Kindergeld bekommt. Wie sinnvoll finden Sie diese Regelung? Ist diese Regelung ausreichend oder müssten die drei Monate beispielsweise auf sechs Monate verlängert werden?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Ich kann die Bewertung nur aus verwaltungspragmatischer Sicht vornehmen, da ich kein Fachmann für Europarecht bin. Die Regelung ist sinnvoll und hilfreich, weil sie genug Zeit gibt, hinreichend aufzuklären und festzustellen, ob tatsächlich ein entsprechender Anspruch vorliegt oder nicht. Denn ein Kindergeldantrag ist schnell gestellt. Er ist auch schnell bewilligt. Es ist eine Massenverwaltung, die relativ schnell arbeitet. Wenn die Bewilligung erst einmal vorgenommen worden ist, muss zunächst die Überzahlung festgestellt, die Person angehört und das Geld zurückgefordert werden. Die getroffenen Maßnahmen kommen dann meist zu spät. Daher ist die Regelung nützlich und hilfreich, da sie uns genug Zeit gibt, entsprechenden Missbrauch aufzudecken.

Die drei Monate sind auch ausreichend. Zumal die Möglichkeit besteht, Zweifel an der Freizügigkeitsberechtigung und ähnliches festzustellen und das Ausländeramt einzuschalten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Dr. Lesmeister, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Ich schließe mich den Ausführungen meines Vorredners an. Ich würde nur noch etwas zur Höhe der Vergütung sagen wollen. Eine Beschäftigung mit einer Vergütung in Höhe von 150 Euro reicht aus, um Kindergeld beantragen zu können. An dieser Stelle sollte man auch über die Höhe der Vergütung nachdenken, da eine 150-Euro-Beschäftigung sehr schnell erlangt werden kann.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Steiniger, haben Sie weitere Fragen?

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Ich habe eine weitere Frage an Herrn Bunk. In der Presse der letzten Monate konnte man lesen, dass Sie auf die Hilferufe aus den Kommunen reagiert haben. Sie haben sogenannte „Task Forces“ gebildet. Wie arbeiten diese Task Forces und welche Erfolge versprechen Sie sich davon?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Ausgehend von den guten Erfahrungen der Zusammenarbeit, die wir in Nordrhein-Westfalen gemacht haben, stellen wir uns jetzt dafür auf, weitere Task Forces zu bilden. Wir wollen in jeder größeren Stadt und Kommune Netzwerke mit den entsprechenden Behörden aufbauen, um gemeinsam gegen diese Erscheinungen vorzugehen. Das konkrete Vorgehen wird sich an den Ansätzen orientieren, wie wir sie in Nordrhein-Westfalen gelernt und auch für sinnvoll empfunden haben. Wir schauen, wo auffällige kindergeldberechtigte Familien existieren und gemeldet sind, weil zum Beispiel die Familien möglicherweise in nicht bewohnbare Unterkünfte untergebracht wurden oder Beschäftigungsverhältnisse vorliegen, bei denen Verdacht auf Schwarzarbeit besteht.



Uns macht es auch stutzig, wenn in einer Familie eine unübliche hohe Zahl an Kindern besteht. Ein Beispiel: Eine Gruppe von Zuwanderern aus dem europäischen Ausland sind die Rumänen. Unter allen rumänischen Kindergeldberechtigten liegt der Durchschnitt der Zahl der Kinder bei 1,5. Wenn Sie eine Familie haben, die mit vier oder fünf Kindern einen Antrag stellt, ist das zunächst noch kein Missbrauch, aber es ist zumindest ein Anhaltspunkt, genauer nachzuschauen. Wenn dann noch eine Immobilie bewohnt wird, die anerkanntermaßen nicht bewohnbar erscheint, und einer Beschäftigung nachgegangen wird, bei der man in anderen Fällen schon einen zweifelhaften Eindruck gewonnen hat, ist das ein weiterer Anhaltspunkt, um dort gemeinsam mit anderen Behörden genauer hinzuschauen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP, Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Oft wird angemerkt, dass die bestehenden Organisationsstrukturen beim Zoll hinterfragt werden müssten. Dabei nimmt auch die Digitalisierung einen immer größer werdenden Stellenwert in unserer Gesellschaft ein. Das betrifft Bürgerinnen und Bürger, das betrifft Verwaltung, aber auch Unternehmen. Deshalb richte ich meine Frage zunächst an Frau Hercher von der Generalzolldirektion: Halten Sie den Staat diesbezüglich für hinreichend ausgestattet, sodass eine Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Behörden und ein entsprechender Datenaustausch gewährleistet ist? Anschließend hätte ich dazu gerne die Auffassung des Bundesverbandes mittelständische Wirtschaft gewusst.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Wir haben im vorliegenden Gesetzentwurf in der Tat Regelungen zum Thema Informationsaustausch, die ich für sinnvoll und wichtig erachte. Was den IT-gestützten Datenaustausch selbst angeht, muss man dies in Folge dieses Gesetzes noch mal genauer beleuchten. Die Voraussetzungen dafür sind seitens der FKS mit ihrem neuen Daten- und Bearbeitungssystem geschaffen worden.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Sie halten also die Verwaltung im Bereich der Digitalisierung für ausreichend ausgestattet, um den geplanten Datenaustausch vornehmen zu können?

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Nein, die Zollverwaltung ist im Augenblick dabei, IT-Systeme zu erneuern. Bei der FKS sind wir damit schon relativ weit. Um einen schnellen und digitalisierten Informationsaustausch zu gewährleisten, muss aber noch erheblich an der Digitalisierung gearbeitet werden. Dort ist in der Tat noch Einiges umzusetzen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Herr Prof. Dr. Ohoven, bitte.

Sv **Prof. Dr. h. c. Mario Ohoven** (BVMW – Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V.): Es ist es gut und wichtig, dass die Behörde mit dem Gesetzentwurf neue weitreichende Kompetenzen erhält. Beispielsweise begrüßt unser Verband die neu geschaffene Möglichkeit einer präventiven Ermittlung, die bereits bei der Anbahnung beziehungsweise bei der Vortäuschung von Dienst- und Werksleistungen ansetzt. Die neue Kompetenzerweiterung ermöglicht es, effizienter gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug vorzugehen. Der Wirtschaft entgehen jährlich etwa 300 Milliarden Euro durch Schwarzarbeit. Darunter leidet der Mittelstand am stärksten.

Es kommen neue Aufgabenfelder hinzu. So soll die FKS zusätzlich unrechtmäßige Kindergeldbezüge aufdecken, ausbeuterische Arbeitsbedingungen und Menschenhandel bekämpfen sowie die Einhaltung von tarifvertraglich geregelten Unterkunftsbedingungen überprüfen. Die Umfrage der Europäischen Kommission zeigt eindeutig, dass die FKS sich besser auf die Bekämpfung illegaler Beschäftigung fokussieren sollte. Eine Überforderung zeichnet sich bereits heute ab. Es ist beispielsweise die Abgabe eines Verfahrens der Staatsanwaltschaft an die FKS zu nennen. Unabhängig von der Frage, ob dies praktisch überhaupt umsetzbar ist, besteht aus Sicht des Mittelstandsverbandes die Gefahr, dass die FKS mit einem solchen Verfahren überfordert wäre.



Angesichts der Fülle neuer Aufgaben muss in jedem Fall gewährleistet sein, dass die FKS über ausreichende Kapazitäten für eine effiziente Bekämpfung verfügt. Das wären aus meiner Sicht der Personalaufbau und die Optimierung bestehender Arbeitsabläufe. Gerade Verwaltungsabläufe müssen unbedingt vereinfacht werden. Es gilt, alle Möglichkeiten der Effizienz auszuloten, keine Doppel-erhebung von Daten durch unterschiedliche Insti-tutionen zuzulassen, sondern Datenaustausch zu gewährleisten. Ich appelliere dazu, die Mög-lichkeiten der Digitalisierung endlich zu nutzen. Oberste Priorität für die FKS muss die effiziente Bekämpfung von Schwarzarbeit bleiben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE., Frau Ferschl, bitte.

Abg. **Susanne Ferschl** (DIE LINKE.): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Gerhard Bosch vom Institut Arbeit und Qualifikation. Setzt der vorlie-gende Gesetzentwurf bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit tatsächlich an der Wurzel an? Was wäre darüber hinaus mit Blick auf Minijobs und anderen Formen prekärer Beschäftigung bis hin zur öffentlichen Auftragsvergabe, aber auch im Hinblick auf die Personalausstattung und die Kompetenzen bei der FKS noch notwendig?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Prof. Dr. Bosch, Universität Duisburg-Essen, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gerhard Bosch** (Universität Duisburg-Essen): Das Gesetz setzt bei den Kontrollen an. Es enthält einige vorbeugende Aspekte wie die Arbeit-geberhaftung von Generalunternehmern und auch die Haftung für Mindestlöhne.

Ich möchte das Gesetz mit dem Umweltschutz vergleichen. Wenn man im Umweltschutz nur bei Kontrollen ansetzt, wird man das System nicht ändern können. Man muss das ganze System in den Blick nehmen und sich fragen, wo die Ursachen sind. In unserem Fall muss man die Frage stellen, wie die Ehrlichkeit in der Wirtschaft verbessert werden kann. Dazu brauche ich Kontrollen, die verbessert werden müssen. Dazu gibt es viele Vor-schläge. Gerade bei den Mindestlohnkontrollen ist eine tägliche Arbeitszeitaufzeichnung meines Er-achtens unabdingbar. Die Zöllner bekommen diese Aufzeichnungen zum Teil nicht. Die Aufzeichnun-gen können über eine Woche lang noch kreativ ge-staltet werden, was auch sehr fantasiereich

geschieht. Sie lagern zum Teil beim Steuerberater und sind nicht einsehbar. Hier kann man bei der Effizienz tatsächlich noch viel verbessern.

Wenn ich jedoch das ganze System in den Blick nehme, dann müssten Präventivmaßnahmen vor-genommen werden. Die internationale Forschung zeigt, dass wir die größte Ehrlichkeit und die ge-ringsten Verstöße gegen Gesetze in den Ländern haben, die mit hohen Abgaben arbeiten. In den skandinavischen Ländern haben die Sozialpartner die Regulierung und die Kontrolle von Arbeitsbe-dingungen selber in die Hand genommen. Die Ta-rifbindung ist sehr hoch. Die meisten Arbeitgeber halten sich auch an die Tarifverträge. Die Kontrolle erfolgt über die Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene. Die Arbeitgeber haben ein großes Interesse, in ihren Branchen darauf zu achten, dass die schwarzen Schafe erwischt werden, weil das sonst dem Wettbewerb schadet. Ich halte die Erhöhung der Tarifbindung für einen entscheidenden Punkt. Das würde dazu führen, dass die Geschäftsmodelle verändert werden. Wir sind in Deutschland in einer prekären Situation, da wir trotz des Mindestlohns den größten Niedriglohnsektor in Europa haben. Das heißt, wir haben sehr viele Geschäftsmodelle, die sehr eng am Mindestlohn liegen. Die Neigung, Gesetze zu unterschreiten, um sich einen Vorteil zu verschaffen, ist sehr groß.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass an der Spitze der Wertschöpfungskette angesetzt werden müsste. Das sind die Generalunternehmer. Das Gesetz ist sehr stark an Rechtsvorschriften orientiert. Wir führen in Deutschland leider keine Diskussion über die Strategien der Kontrolle. Es gibt in Deutschland überhaupt keine Forschung zu dem Thema. Der Zoll kann seine Berichte abliefern, die für die meisten eine „Blackbox“ bleiben. Anders war es in der Obama-Administration in den USA, wo die Arbeitskontrollbehörde neu organisiert und die Strategiefrage hervorgehoben wurde. Man setzte dort an der Spitze bei den Generalunternehmern an. Zum Beispiel hat die dortige Kontrollbehörde mit großen Unternehmen wie Subway sogenannte „enhanced compliance agreements“ abgeschlossen. Daher halte ich den Ansatz, die Wirtschaft selber in die Verantwortung zu nehmen, für sehr wichtig. Es gibt einzelne Konzerne, die das tun. Ich bin selbst im Aufsichtsrat der Thyssenkrupp Steel Europe AG. Dort gibt es eine Vereinbarung zu einem so-



zialen Nachunternehmermanagement. Das Unternehmen kontrolliert selber und arbeitet mit dem Zoll zusammen. Das wäre eine Initiative für eine neue Strategie, nachdem das Gesetz verabschiedet worden ist. So könnte man beispielsweise mit den DAX-Unternehmen als Vorreitern und der öffentlichen Hand solche Vereinbarungen und Kontrollen abschließen.

Außerdem muss man sich fragen, wo die größten Missbräuche vorliegen. Diese sehe sich vor allem bei den Minijobs. Das zeigen Befragungen. In großem Umfang wird Urlaubs- und Krankengeld nicht gezahlt. Diese Beschäftigungsform lädt offensichtlich sehr stark zu Missbrauch ein. Daher denke ich, dass die Kontrollen neben den Beschäftigten auch der mittelständischen Wirtschaft nutzen, weil sie häufig als Nachunternehmer der großen Unternehmen am meisten unter der illegalen Beschäftigung leiden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Dr. de Maizière, bitte.

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Meine Fragen richten sich an Frau Hercher und an Herrn Prof. Dr. Ohoven. Zunächst an Frau Hercher: Ich wollte Sie bitten, zu dem beachtenswerten Argument von Frau Küblbeck etwas zu sagen, was die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei denjenigen angeht, die ausgebeutet werden. Sie kennen die Parallelüberlegung aus der Prostitution: Wie gelangt man an die Täter und nicht an die Opfer? Das Ordnungswidrigkeitsrecht ist ein Opportunitätsrecht. Wie würden Sie als Leiterin einer solchen Behörde damit umgehen? Was sagen Sie zu dem Argument, dass Quellen verschlossen werden, indem diejenigen, die was sagen könnten, mit Ordnungswidrigkeiten belegt werden? Dazu würde ich gerne von Ihnen Argumente hören.

Meine Frage an Herrn Prof. Dr. Ohoven: Wir haben im Vorfeld über sogenannte Beschäftigungsfälle diskutiert, in denen die Lohnauszahlung in bar vereinbart, aber in Wahrheit wird den Menschen nichts ausgezahlt. Daher meine Frage an den Mittelstand: Wäre die Einführung einer Kontopflicht, also die Pflicht, den Lohn zu überweisen, eine Entlastung oder eine Belastung für die Wirtschaft?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Wir halten die Möglichkeit, auch gegen die Menschen vorzugehen, die Arbeit auf Tagelöhner-Börsen anbieten, für sehr wichtig, aber nicht unter dem Aspekt, dass die Bestrafung im Vordergrund steht. Die Zollverwaltung hat in der Vergangenheit gezeigt, dass sie mit solchen Möglichkeiten sehr vorsichtig umgeht. Wir sind auch bei den Mindestlohnkontrollen mit Augenmaß vorgegangen. Das werden wir auch in diesem Bereich tun. Zumal wir wissen, dass wir diese Menschen besser zu einer Beratung schicken als in ein Ordnungswidrigkeitenverfahren, das mit maximalen Strafen von 5 000 Euro deutlich niedriger ausgelegt ist, als die Möglichkeiten, die im Rahmen des Gesetzentwurfs beispielsweise für den Bereich der Scheinrechnungen vorgesehen sind.

Die Möglichkeit, ein Ordnungswidrigkeitenverfahren zu eröffnen, sollte aber gegeben sein, weil eine Zielstellung auch ist, diese Tagelöhnerbörsen nicht mehr in dieser Form in der Öffentlichkeit stattfinden zu lassen. Dafür muss es die Möglichkeit geben, bei nachhaltigem Widersetzen mit einem Ordnungswidrigkeitenverfahren vorzugehen. Allerdings haben wir selbst ein Interesse daran, dies mit Augenmaß zu tun. Ich teile die Auffassung, dass wir es eher mit den Opfern als den Tätern zu tun haben. Die FKS hat sich aber in den vergangenen Jahren bewusst auf das Ermitteln der dahinter stehenden organisierten Strukturen konzentriert und nicht auf das Ermitteln der Menschen in der ersten Reihe. Das ist uns gelungen, wie dies aus den letzten Jahresstatistiken ersichtlich ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Ohoven, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, bitte.

Sv **Prof. Dr. h. c. Mario Ohoven** (BVMW - Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V.): Ich halte eine Kontopflicht aus dem einfachen Grund für eine Entlastung, da bei Betriebsprüfungen noch umfangreicher geprüft wird, sobald Bargeld gefunden wird. Daher sollte ein Konto eingerichtet und das Geld auf das Konto überwiesen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Müller-Gemmeke, bitte.



Abg. **Beate Müller-Gemmeke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei weitere Fragen an Frau Küblbeck vom Koordinierungskreis gegen Menschenhandel. Sie kritisieren die geplanten Betretungsrechte für die von den Arbeitgebern gestellten Wohnunterkünfte durch die FKS. Können Sie erläutern, wo Sie Nachteile sehen? Des Weiteren sollen nach § 3 Prostituiertenschutzgesetz die Anmeldebehörden auch Zusammenarbeitsbehörden der FKS werden. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Änderung?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Küblbeck, Koordinierungskreis gegen Menschenhandel, bitte.

Sve **Eva Küblbeck** (KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.): In der Tat kritisieren wir die vorgesehenen Betretungsrechte. Wir denken, dass es grundsätzlich richtig ist, dass die FKS zur Beurteilung der Gesamtumstände bei den Arbeitsbedingungen auch die Unterbringung miteinbezieht. Das ist im Hinblick auf § 233 Strafgesetzbuch sehr wichtig. Es geht grundsätzlich nicht um das Betreten an sich. Aber wir halten es für überzogen, dass die FKS zu jeder Tag- und Nachtzeit die Unterkunft betreten darf, wenn Gefahr im Verzug oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht. Wir denken, dass eine Kontrolle tagsüber ausreichend wäre.

Stellen Sie sich vor, dass Sie in einem Matratzenlager übernachten, nachts eine Behörde zur Kontrolle kommt und Sie möglicherweise überhaupt nicht verstehen, um was es geht. Dann stellt sich die Frage, ob Sie diese Behörde tatsächlich als einen Partner in dem Sinne wahrnehmen, dass Sie auf Missstände in den Arbeitsbedingungen hinweisen können. Aus unserer Sicht würde es eher dazu führen, dass die Personen Angst vor diesen Behörden entwickeln und deswegen nicht mit den Behörden zusammenarbeiten werden.

Zu der zweiten Frage: Die Änderung ist im Bundesrat schon diskutiert worden. Auch das betrachten wir kritisch, da massive Bedenken seitens der Sexarbeiterinnenverbände schon vor dem 2016 verabschiedeten Prostituiertenschutzgesetz bestanden haben. Es gab datenschutzrechtliche Bedenken. Die Angst vor einer Stigmatisierung war groß, weshalb es auch zu einem massiven Widerstand kam. Ziel des Prostituiertenschutzgesetzes war es, auch die

Ausbeutung und den Menschenhandel zu bekämpfen. Mit der Anmeldung sollte gewährleistet werden, dass die Personen, die Hilfe suchen, beraten und unterstützt werden.

Wenn man jetzt davon ausgeht, dass die Daten an weitere Stellen gegeben werden, kann es wieder dazu führen, dass viele Personen, die in der Sexarbeit tätig sind, diese Bedenken wieder verstärkt haben und die Anmeldung noch stärker ablehnen werden. Deswegen sind wir der Meinung, dass es nicht notwendig ist, auch diese Daten auszutauschen. Wenn Steuern hinterzogen werden, kann das auch über andere Wege ermittelt werden. Der Schaden, der dadurch entsteht, dass die Personen, die man eigentlich schützen möchte, nicht mehr die Beratungen in Anspruch nehmen, ist wesentlich größer.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Noch eine Frage?

Abg. **Beate Müller-Gemmeke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Eine Frage an Herrn Prof. Dr. Bosch. In Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, dass ein Verbandsklagerecht und eine Arbeitsinspektion nötig wären. Können Sie bitte in aller Kürze darauf eingehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Bosch, Universität Duisburg-Essen, mit einer kurzen Antwort.

Sv **Prof. Dr. Gerhard Bosch** (Universität Duisburg-Essen): In Deutschland zielt das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vor allem darauf ab, dem Staat entgangene Sozialbeiträge und Steuereinnahmen wieder zurückzuholen. Den einzelnen Beschäftigten hilft das Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz nicht. Sie sind auf den individuellen Klageweg angewiesen, den sie aus unterschiedlichen Gründen nicht gehen. Erst bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses suchen sie ein Gericht auf. An dieser Stelle könnte ein Verbandsklagerecht helfen oder der Staat übernimmt die Aufgabe, die Beschäftigten zu informieren, ihnen Rechtsschutz zu geben und ihnen bei der Geltendmachung ihrer Rechte zu helfen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Herr Schrodi, bitte.



Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Wir haben gehört, dass es einen relativ geringen Anteil von Missbrauchsfällen gibt und dass in den bekannten Missbrauchsfällen Menschen in Schrottimmobilien untergebracht werden.

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Jakob vom Deutschen Gewerkschaftsbund. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass die Maßnahmen der Wohnungsaufsicht und des Straf- und Ordnungsrechts in erster Linie die eigentlichen Profiteure des Sozialleistungsmisbrauchs treffen würden. Können Sie das bitte konkretisieren?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Rauhöft vom Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine. Gibt es durch die Neuregelungen in § 22 Einkommensteuergesetz einen Widerspruch zwischen der Wirkung von Kinderfreibetrag und Kindergeld? Könnten Sie bitte auch noch mal auf die Frage bezüglich der dreimonatigen Sperre bei Kindergeldzahlungen eingehen. Ist diese Regelung sinnvoll und europarechtlich konform?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Didier, Deutscher Gewerkschaftsbund.

Sv **Raoul Didier** (Deutscher Gewerkschaftsbund): Wenn ich Sie recht verstanden habe, geht es um die Frage des Kindergeldbezugs. Da würde ich zwei grundsätzliche Bemerkungen vorweg schicken. Zum einen ist nach unserer Auffassung ein Ausschluss von Kindergeldbezug nur für Personen zulässig, die sich nach dem EU-Recht nicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz berufen können, weil für sie kein rechtmäßiger Aufenthalt festgestellt werden kann. Zum anderen warnen wir als DGB-Gewerkschaften davor, den Bezug von mutmaßlich oder tatsächlich zu Unrecht bezogenem Kindergeld durch Rechtsanpassungen verhindern zu wollen, die durch ihre Pauschalität einerseits ganze Personengruppen unter Generalverdacht stellen bzw. von Leistungen ausschließen und andererseits auch negative Auswirkungen für Steuerpflichtige haben, die dem offiziellen Vernehmen nach nicht intendiert waren.

In diesem Sinne lehnen wir auch die Verkürzung der rückwirkenden Frist zur Beantragung von Kindergeld ab. Gerade in einer Vielzahl von Konstellationen, die bei volljährigen Kindern vorliegen können, ist es nur allzu verständlich, dass Steuerpflichtige eine länger zurückreichende Antragsfrist

benötigen. Das zeigen auch die Fälle, die wir von den Lohnsteuerberatenden Berufen hören.

Vollkommen absurd wird es aber, wenn die Versagung der Auszahlung von Kindergeld dazu führt, dass in vielen Fällen für Familien, bei denen noch nicht einmal ein Auslandssachverhalt vorliegt, die Steuerbelastung steigt, weil der Anspruch auf Kindergeld dennoch mit dem Kinderfreibetrag verrechnet wird. Da dieser Sachverhalt heute schon zum wiederholten Male thematisiert und problematisiert wurde, drängt sich allmählich der Verdacht auf, ob es nicht möglicherweise im fiskalischen Interesse politisch gewollt ist, sich zu Lasten von Familien mit Kindern teilweise zu sanieren. Ich denke, das kann nicht sein und es ist höchste Zeit, dass der Gesetzgeber diesen zum wiederholten Male monierten Umstand behebt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Sie denken auch noch an den Kollegen nach Ihnen? Aber bringen Sie Ihren Gedanken zu Ende.

Sv **Raoul Didier** (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)): Die jetzige Vorschrift des § 66 Abs. 3 Einkommensteuergesetz sinngemäß in § 70 Abs. 1 Einkommensteuergesetz überführen zu wollen, ändert hieran gar nichts. Einziger Zweck dieser Änderung ist es, der Rechtsprechung aus einigen Finanzgerichtsurteilen die argumentative Grundlage zu entziehen, und den gleichen Sachverhalt statt im Festsetzungsverfahren im Erhebungsverfahren zu regeln. Ansonsten sehen wir an dieser Stelle mit dem vorliegenden Gesetzentwurf keinen Fortschritt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Rauhöft, Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine, bitte.

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.): Für den Kinderfreibetrag gelten die vorgesehenen Einschränkungen nicht. Insofern gibt es den Widerspruch, dass der Kinderfreibetrag auch geltend gemacht werden kann, wenn kein Anspruch auf Kindergeld besteht. Das haben wir in anderen Fällen auch. Beispielsweise hat jemand, der nach dem Asylgesetz eine Aufenthaltsgestattung in Deutschland hat, keinen Kindergeldanspruch. Wenn er möglicherweise beruflich tätig ist, kommt der Kinderfreibetrag zum Abzug. Problematisch ist, dass der Anspruch auf Kindergeld angerechnet wird. Das Problem, das Herr Didier geschildert hat, wird dadurch noch gravierender.



Wenn ich tatsächlich einen Anspruch habe, aber nicht rechtzeitig Kindergeld beantrage, wirkt sich der Kinderfreibetrag in der Veranlagung nicht oder nur in geringem Umfang aus. Denn es wird bereits der Anspruch auf Kindergeld auf den Kinderfreibetrag angerechnet, obwohl noch kein Kindergeld gezahlt worden ist. Dadurch sind diejenigen, die keinen Anspruch auf Kindergeld haben, besser gestellt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der CDU/CSU-Fraktion. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine erste Frage richtet sich an Frau Dr. Lesmeister, Ministerium des Innern. Es geht um die angesprochene Task Force der Bundesagentur für Arbeit. Können Sie kurz skizzieren, wie wir uns den Zugriff und die Zusammenarbeit vorstellen können? Wie läuft die Zusammenarbeit mit den Kommunen ab? Sie haben angesprochen, dass beim Datenaustausch insbesondere die kommunalen Verbände bzw. Gebietskörperschaften beteiligt werden sollten. Haben Sie in Ihrem Bereich Erfahrungen diesbezüglich gemacht?

Die zweite Frage richtet sich an die Bundesagentur für Arbeit. Wenn die Task Force in Nordrhein-Westfalen gut funktioniert, wollen Sie das dann weiter ausbauen? Welche Länder sind noch nicht dabei?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Dr. Lesmeister, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, bitte.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Task Forces gibt es in verschiedenen Formen, auch auf der Ebene der Kommunen. Dort werden zusammen mit den zuständigen Ämtern Problemimmobilien aufgesucht. Die Task Force, die wir in Nordrhein-Westfalen beim LKA angesiedelt haben, geht landesweit vor. Dort bündelt die Polizei sämtliche Daten, wie zum Beispiel Daten der Familienkasse, Daten nach der Abgabenordnung und Daten der einzelnen kommunalen Ämter. Gemäß § 27 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen läuft von dort der Datenaustausch zur Familienkasse, zur Staatsanwaltschaft und zum Jobcenter. Diese Daten werden dort aus polizeilicher Sicht gesammelt, um die Strukturen hinter den Besitzern von Problemimmobilien näher zu erforschen, die organisierte Kriminalität zu erkennen und entsprechend zu

bekämpfen. Das Projekt startet gerade, weil es vorher keinen wirklichen Datenaustausch gegeben hat. In manchen Kommunen hat es das bereits gegeben, in anderen hingegen nicht. Das ist das erste Projekt, das landesweit aufgesetzt wurde. Die Task Force ist bei der Polizei angesiedelt. Das ginge aber auch bei jeder anderen Behörde. Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Wie in Nordrhein-Westfalen haben wir ähnliche Task Forces, vor allem in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen und in den Städten der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Hessen. In allen anderen Bundesländern sind wir noch unterwegs, um Kommunen und Partner zu finden. Als nächstes wird Magdeburg hinzukommen, weil erst kürzlich ein Zusammenreffen mit dem Oberbürgermeister zu dem Thema stattgefunden hat.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD, Herr Gottschalk, bitte.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Mit einigem Erstaunen habe ich jetzt zur Kenntnis genommen, dass der deutschen Wirtschaft, wie Herr Prof. Dr. Ohoven ausgeführt hat, 300 Milliarden Euro jährlich durch die Schwarzarbeit verloren gehen. Worauf basiert diese Schätzung? Wie kommt diese hohe Zahl zustande?

Vom Deutschen Gewerkschaftsbund würde ich gerne wissen, welche mildereren Mittel Sie vorschlagen, um die offensichtlichen Missstände zu verhindern. Wie bringt sich der Gewerkschaftsbund konstruktiv ein, um diese Missstände zu beseitigen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Ohoven, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, bitte.

Sv **Prof. Dr. h. c. Mario Ohoven** (BVMW - Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V.): Wir haben eine Kommission „Soziales und Arbeit“, die bei den verschiedenen Institutionen die 300 Milliarden Euro eruiert haben. Wir können Sie Ihnen auflisten, damit Sie den Zusammenhang genau nachvollziehen können.



Wenn ich noch kurz der Frage von Herrn Dr. de Maizière etwas hinzufügen dürfte, ob es nicht besser ist, Konten einzurichten. Ich habe gesagt, dass es für uns besser ist, Konten einzurichten. Wer sich aber dagegen wehrt, sind die Arbeitnehmer, die lieber Bargeld haben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Didier, Deutscher Gewerkschaftsbund, bitte.

Sv **Raoul Didier** (Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)): Wie ich eben schon ausführte, ist ein Ausschluss vom Kindergeldbezug gerechtfertigt, wenn es sich um Personen handelt, die sich nicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz nach dem EU-Recht berufen können, weil für sie kein rechtmäßiger Aufenthalt festgestellt werden kann. Diesen Sachverhalt zu ermitteln, ist relativ einfach. Wenn dann noch die Familienkassen oder die Ausländerbehörden – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – hinreichend ertüchtigt werden, ist das ein sehr konstruktiver Beitrag, um Missbrauch entgegenzuwirken. In diesem Sinn ist der Gesetzentwurf konstruktiv.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Gottschalk?

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Eine konkrete Nachfrage an Frau Hercher, Präsidentin der Generalzolldirektion: Welche weitergehenden Maßnahmen als die bisher diskutierten würden Sie begrüßen, damit wir hier ein effizientes Vorgehen haben?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Ich hatte zu dem Thema „weitergehende Maßnahmen“ schon Ausführungen gemacht. Die von uns angeregten Veränderungen sind weitgehend aufgegriffen worden, insbesondere das Thema „Informationsaustausch“. Auch das ist für uns besonders wichtig. Wir haben die Fallkonstellationen von verschiedenen Seiten gehört. Dabei kommt es entscheidend darauf an, dass wir die Informationen schnell zusammenbringen, um dahinterstehende Strukturen erkennen zu können. Insofern kann ich dem nichts hinzufügen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Die erste Frage richtet sich an Frau Dr. Lesmeister. Jeder Schwarzarbeiter braucht auch einen Schwarzarbeitgeber. Ich weiß, dass es in der Gastronomie, in Taxiunternehmen, auf dem Bau und in privaten Haushalten viele Schwarzarbeitgeber gibt. Das vorliegende Gesetz weist der FKS nun mehr Kompetenzen zu. Sind diese Kompetenzen ausreichend, um Schwarzarbeitgeber aufzuspüren?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Rauhöft. Können Sie noch mal reflektieren, ob die Drei-Monatsregel bezogen auf das Kindergeld europarechtskonform und hinreichend ist?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Dr. Lesmeister, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, bitte.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Dafür bin ich die falsche Ansprechpartnerin. Die Spezialkenntnisse liegen eher bei der FKS.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Dann erstmal Herr Rauhöft, Bundesverband Lohnsteuerhilfvereine, bitte.

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfvereine e. V.): Vielen Dank. Zum Verständnis eine Nachfrage: Meinen Sie den Ausschluss für die ersten drei Monate?

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ja.

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfvereine e. V.): Ich hatte bei meiner ersten Antwort schon darauf hingewiesen, dass es entscheidend davon abhängt, ob man Kindergeld europarechtlich eher als Familienleistung oder als Sozialleistung einordnet. Beide Interpretationen sind möglich. Je nach Einordnung kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Die Rechtsprechung zur Freizügigkeitsrichtlinie gibt Anlass dazu, davon auszugehen, dass es zulässig ist, andere Personen als Arbeitnehmer oder Selbständige sowie Personen, denen der Status erhalten bleibt sowie deren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts von Sozialleistungen auszuschließen. Dies gilt unter der Annahme, dass das Kindergeld als Sozialleistung verstanden wird. Das will ich nochmal betonen.



Es besteht folglich ein Anspruch, wenn inländische Einkünfte nachgewiesen werden. Das heißt, während der ersten drei Monate muss ich eine Tätigkeit als Arbeitnehmer oder Selbständiger nachweisen, ansonsten ist ein Anspruch ausgeschlossen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Dann würde ich meine erste Frage gerne noch einmal Herrn Liebel stellen. Gibt Ihnen die jetzige Erweiterung der Befugnisse hinreichend Instrumente an die Hand, um Schwarzarbeitgeber aufzudecken?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)): Wir wählen bei der FKS immer einen ganzheitlichen Prüfungsansatz. Das heißt, wenn wir Prüfungen und Ermittlungen durchführen, steht nicht nur der Arbeitnehmer im Vordergrund. Das ist natürlich die erste Person, die wir antreffen und entsprechend prüfen. Mit den daraus gewonnenen Erkenntnissen werden die Ermittlungen fortgesetzt. Dann kommt man langsam zu den Hintermännern. Aufgrund der mafiösen Strukturen gestalten sich die Ermittlungen sehr schwierig. Hierzu bietet das Gesetz weitreichende Befugnisse und Kompetenzen, die wir in den vergangenen Jahren dringend benötigt haben. Ich erinnere Sie an meine Ausführungen bezüglich des Inverkehrbringens von Scheinrechnungen. Das sind die Spuren, die uns zu den Hintermännern führen.

Ebenso begrüße ich das Modell der „kleinen Staatsanwaltschaft“, wonach wir zur Entlastung der Staatsanwaltschaft eigenständig ermitteln und Ahndungen durchführen dürfen. Wichtig sind auch die Prüfungskompetenzen im Hinblick auf Briefkastenfirmen oder Onlineplattformen. Der FKS war es bisher verwehrt, auf Onlineplattformen zu recherchieren. Das geht auch in die Richtung Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Steiniger, bitte.

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Meine Fragen richten sich an Herrn Bunk. Wir führen mit diesem Gesetz einen neuen § 71 Einkommensteuergesetz ein, der Ihnen ermöglicht, Kindergeldzahlungen auch vorläufig einzustellen. Befürworten Sie dies?

Wie sieht die aktuelle Rechtslage aus und welches Problem wird hiermit gelöst?

Wenn noch Zeit ist, möchte ich gerne auf den Punkt der Barauszahlung zurückkommen. Aus der Praxis wird uns berichtet, dass in den meisten Fällen organisierter Kriminalität der Arbeitnehmer vertraglich auf eine Überweisung verzichtet und der Arbeitgeber entweder das Geld einbehält oder entsprechend weniger ausbezahlt. Wären Sie daher für eine Kontoverpflichtung?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Bunk, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse, bitte.

Sv **Karsten Bunk** (Leiter der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit): Die Möglichkeit der vorläufigen Zahlungseinstellung ist auf unseren ausdrücklichen Wunsch hin im Gesetzentwurf berücksichtigt worden. Die Vorschrift dient allein dazu, in Verdachtsfällen das Anwachsen einer Überzahlung zu begrenzen, um nicht zu hohe Hürden zu haben, wenn unrechtmäßig gezahlte Beträge wieder eingetrieben werden. Im Sozialrecht ist das schon gang und gäbe. Das heißt, in den anderen Leistungsbereichen der Bundesagentur für Arbeit gibt es bereits diese Möglichkeit, nur beim steuerrechtlichen Kindergeld noch nicht.

Zum Thema Kontoverpflichtung kann ich sagen, dass wir bisher keine Anhaltspunkte dafür haben, dass Kindergeldmissbrauch im Zusammenhang mit bar ausgezahltem Kindergeld stattfindet. Im Gegenteil: Wir haben als eine Hauptgruppe von Missbrauchsfällen Fälle identifiziert, bei denen auf immer das gleiche Konto eine ungewöhnlich hohe Zahl unterschiedlichster Kindergeldzahlungen eingehen. Deswegen würde ich zur Bekämpfung von Missbrauchsfällen nicht zwingend von einer Kontoverpflichtung ausgehen. Trotzdem ist es verwaltungstechnisch einfacher, wenn alles über Konten läuft, statt über andere Auszahlungsmethoden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Steiniger?

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Die Problematik besteht darin, dass der Bezug von Sozialleistungen daran geknüpft ist, dass man einen sozialversicherungspflichtigen Lohn bzw. ein entsprechendes Entgelt bekommt. Das im Arbeitsvertrag vereinbarte Entgelt, das auch den Sozialleistungsanspruch auf das Kindergeld begründet,



wird in der Praxis nicht an den Arbeitnehmer ausgezahlt. Es ist somit als ein Teil der Betrugspraxis anzusehen. Das war der Punkt, den wir hier an der Stelle machen wollten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Dann kommen wir zur nächsten Frage von der Fraktion der FDP, Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Fragen richten sich an die Vertreterin des Innenministeriums in Nordrhein-Westfalen, Frau Dr. Lesmeister. Wir alle unterstützen das Ziel des Gesetzes, besser gegen Schwarzarbeit und Sozialleistungsmissbrauch vorzugehen. Dennoch sind nicht immer alle Mittel recht. Daher die folgenden drei Fragen. Sind sämtliche Befugnisweiterungen verhältnismäßig ausgestaltet oder wird dabei möglicherweise über das Ziel hinausgeschossen? Sind im Gesetz alle Rechtsbegriffe präzise genug? Sehen Sie neue Doppelstrukturen, die geschaffen werden, und wenn ja, wie beurteilen Sie das?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Lesmeister, Ministerium des Inneren Nordrhein-Westfalen, bitte.

Sve **MDgn Dr. Daniela Lesmeister** (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen): Zur ersten Frage: Ja, die Verhältnismäßigkeit ist gewahrt.

Zur zweiten Frage: Zu der konkreten Formulierung habe ich mich bereits vorab in meiner schriftlichen Stellungnahme auf Seite 7 geäußert. Bei Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b) zu § 6 Absatz 1 Satz 3 Schwarzarbeitsgesetz ist unklar, ob unter den „tatsächlichen Anhaltspunkten“ für das Vorliegen einer Steuerstraftat im Sinne des § 116 Abgabenordnung ein Anfangsverdacht gemäß § 152 Absatz 2 StPO oder ein sonstiger qualifizierter Tatverdacht im Sinne von §§ 112, 203 StPO zu verstehen ist. Hier würde ich eine konkretere Formulierung anregen.

Zu Ihrer dritten Frage: Die Doppelstrukturen habe ich mit meinem Eingangsstatement angesprochen. Der erste Schritt ist, die Daten austauschen zu können. Der zweite Schritt ist, eine Bündelungsstelle einzurichten, was der Bundesgesetzgeber nicht kann. Es macht wahrscheinlich Sinn, dies auf Landesebene zu machen. Es sollte einen Hinweis geben, dass eine Bündelungsstelle eingerichtet werden muss. Wenn man den Datenaustausch nicht

strukturiert angeht, nützen auch die besten Gesetze nichts.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Herbrand, haben Sie noch eine Frage?

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Ich habe noch eine Frage an Herrn Liebel von der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft. Nach meiner Kenntnis sind aus früheren Gesetzen bereits beschlossene Vorhaben der IT, die der FKS bei ihrer Arbeit helfen sollten, immer noch nicht zufriedenstellend umgesetzt worden. Daher meine Frage an Sie: Wie bewerten Sie den Umsetzungsstand des zentralen Informationssystems für die FKS, das schon 2016 im Rahmen des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes beschlossen wurde?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

SV **Thomas Liebel** (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)): Das IT-Verfahren, um das es geht, nennt sich „ProFiS“. Das ist in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Einsatz. In der Tat gab es in der Vergangenheit bei der Inbetriebnahme dieses IT-Verfahrens Verzögerungen. Nach unserem Kenntnisstand sind sie weitgehend aufgeholt. Das Ganze befindet sich noch im Testverfahren und wird demnächst ausgerollt.

Mit Blick auf die Zukunft ist es für uns wichtig, dass wir den Flickenteppich des Datenaustausches der Zollverwaltung mit den Jobcentern, die unter kommunaler Trägerschaft stehen, beseitigen. Es gibt dabei unterschiedliche Erfahrungswerte. Manche Jobcenter geben uns die zur Kontrolle des Leistungsmissbrauchs erforderlichen Daten nur zögerlich heraus, andere gar nicht. Insofern bietet das Gesetz jetzt die Möglichkeit, ein automatisiertes Verfahren zum Abruf der Datenbestände einzuführen, die wir dringend benötigen.

Fakt ist aber auch, dass solche IT-Vorhaben entsprechende personelle Ressourcen benötigen, damit es nicht erneut zu verzögerten Bereitstellungen kommt. Deswegen werden entsprechende Ressourcen nicht nur für die operativen Einheiten, sondern auch für die IT-Einheiten benötigt, um die Prozesse zu digitalisieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Dr. de Maizière, bitte.



Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Ich habe noch eine Frage an Frau Küblbeck bezüglich der Betretungsrechte der vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünfte zu jeder Tages- und Nachtzeit. Können Sie mir die Stelle nennen, wo das in diesem Gesetz konkret geregelt ist? Ich hab es nicht gefunden. Wir haben auch noch die in Art. 13 Grundgesetz geschützte Unverletzlichkeit der Wohnung.

Zur Frage bezüglich der Kontoverpflichtung: Der Arbeitgeber überweist das Entgelt auf ein Konto des Arbeitnehmers. Jetzt wollen wir den Kollateralschaden nicht vergessen. Bei Aushilfskräften in der Gastronomie oder bei Ferienjobs wird vielleicht auch ein Arbeitgeber ein Interesse daran haben, das Entgelt bar auszuzahlen. Die Familienkasse hat nun ausgeführt, dass nicht das Kindergeld, sondern eher das Arbeitsentgelt das Problem sei. Daher meine Frage an Frau Herscher: Wäre es für Sie eine Hilfe, wenn man die Arbeitgeber generell verpflichtet, den Arbeitslohn auf das Konto des Arbeitnehmers zu zahlen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Küblbeck, Koordinierungskreis gegen Menschenhandel, bitte.

Sve **Eva Küblbeck** (KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.): Ich habe die Stelle tatsächlich gefunden. Es ist nicht in der Gesetzesbegründung, sondern in Artikel 2, Änderungen des Arbeitnehmerentendegesetzes. Dort ist die Regelung des Betretens zu jeder Tages- und Nachtzeit zu finden.

Abg. **Dr. Thomas de Maizière** (CDU/CSU): Bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hercher, Generalzolldirektion, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Präsidentin der Generalzolldirektion): Grundsätzlich ist eine Barauszahlung sehr viel schwerer nachzuvollziehen. Insofern wäre eine Nichtbarauszahlung eine Maßnahme, die einen besseren Rückschluss darauf zulässt, inwieweit Geld tatsächlich geflossen ist. Darüber hinaus gibt es zu dem Thema Barzahlung keinen direkten Zusammenhang. Es ist eher eine Frage der Sachverhaltsermittlung.

Zu dem Thema Betretungsrechte: Es ist nicht vorgesehen, Wohnungen innerhalb der Geschäftszeiten zu betreten. Das wäre sinnlos, denn wir wollen

Wohnungen auf keinen Fall zu Zeiten betreten, wenn sich niemand darin aufhält. Das wäre wenig hilfreich.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir kommen zur nächsten Frage der Fraktion der SPD. Herr Schrodi, bitte.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Meine Frage geht an Herrn Rauhöft. Ich zitiere aus Ihrer Stellungnahme: „Nach dem Wortlaut führen auch negative Einkünfte aufgrund nachgewiesener Erwerbsaufwendungen ebenfalls zum Kindergeldanspruch.“ Wie beurteilen Sie die Regelungen zum Kindergeldanspruch mit Blick auf das Erfordernis von Gewinneinkünften bzw. Einkünfte aus aktiver Arbeitnehmertätigkeit?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rauhöft, Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine, bitte.

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.): Wir haben uns in der Stellungnahme darauf bezogen, dass der Wortlaut lediglich das Erfordernis inländischer Einkünfte nach § 2 Einkommensteuergesetz (EStG) vorsieht, ohne das im Weiteren zu konkretisieren. Daraus ergibt sich, dass zur Höhe der Einnahmen keine Aussagen getroffen werden. Natürlich führen auch vorweggenommene Werbungskosten zu Einkünften, da auch negative Einkünfte Einkünfte sind.

Es gibt bereits Rechtsprechung, allerdings zu den bisherigen Regelungen, in denen es um die Frage geht, ob ein Kindergeldanspruch während einer fiktiven, unbeschränkten Steuerpflicht besteht. Es geht dabei um Personen, die weder ihren Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, sondern inländische Einkünfte haben. Diese Rechtsprechung betrifft das Zusammenspiel mit § 1 Absatz 3 EStG. Inwieweit diese Rechtsprechung auf die Neuregelung anzuwenden ist, ist natürlich offen. Fakt ist, dass es nicht weiter konkretisiert ist. Deswegen haben wir in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Sehen Sie die Notwendigkeit einer Konkretisierung?

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.): Wenn der Gesetzgeber einen entsprechenden Handlungsbedarf sieht, wäre eine Konkretisierung natürlich wünschenswert.



Wir haben noch einen Hinweis in die Stellungnahme aufgenommen. Es geht hierbei um entsandte Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz nach Deutschland verlegen. Für jene haben wir die einschränkende Regelung, dass der Bezug von inländischen Einkünften nachgewiesen werden muss. Jedoch ist nicht hinreichend konkret geregelt, ob das auch für die Personen gilt, die aus dem Ausland nach Deutschland entsandt werden und für die nach einem Doppelbesteuerungsabkommen das Besteuerungsrecht für ihre inländischen Einkünfte dem ursprünglichen Heimatstaat zuzurechnen ist. Normalerweise hat bei inländischen Einkünften die DBA-Regelung als *lex specialis* Vorrang vor § 49 EStG, da auch der § 49 EStG nur für beschränkt Steuerpflichtige gilt. An dieser Stelle fehlt es an einer Konkretisierung, ob in diesen Fällen ein Kindergeldanspruch vorliegt. Eine Erwerbstätigkeit im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie liegt nämlich vor. Jedoch sind die Einkünfte in bestimmten Fällen im ausländischen Staat zu besteuern. Daher kommt es bei der Frage, ob ein Anspruch auf Kindergeld besteht, darauf an, ob inländische Einkünfte vorliegen oder nicht.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Ich habe eine Frage zur Dauer des Kindergeldausschlusses. Ich möchte jetzt nicht über die Notwendigkeit sprechen, sondern darüber, ob ein zeitlich längerer Ausschluss möglich ist. Denn wir knüpfen mit den drei Monaten an bestehendes europäisches Recht an.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rauhöft, Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine, bitte.

Sv **Uwe Rauhöft** (Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine e. V.): Bei den drei Monaten wird auf das Freizügigkeitsgesetz der Europäischen Union abgestellt. Wir haben einen Ausschluss, der Personen betrifft, die sich ausschließlich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten und entweder vorher keine Arbeit gefunden haben oder möglicherweise selbstverschuldet in die Arbeitslosigkeit geraten sind. Diese beiden Gruppen werden ausgeschlossen. Die Freizügigkeitsrichtlinie erlaubt hingegen einen weitergehenden Ausschluss, soweit es sich nicht um eine Kinder- bzw. Familienleistung handelt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE., Herr Cezanne, bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Plagemann zum Thema

Kindergeld. Könnten Sie noch einmal zu der europarechtlichen Bewertung der jetzt vorgeschlagenen Regelung Stellung nehmen? Sie haben schon ausgeführt, dass Sie das Kindergeld nicht als eine Sozialhilfeleistung einordnen. Mit welchen rechtlichen Folgen ist zu rechnen, wenn man jetzt eine solche Regelung einführt, die auch nach der bisherigen Rechtsprechung auf europäischer Ebene keine Zustimmung findet?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Plagemann, Deutscher Anwaltverein.

Sv **Prof. Dr. Hermann Plagemann** (Deutscher Anwaltverein e. V.): Wenn Sie sich die Gesetzesbegründung im Einzelnen anschauen, sehen Sie, dass eine Reihe von Entscheidungen zu Sozialhilfeleistungen zitiert werden, also zu Leistungen, die bei Bedarf gewährt werden. Da gibt es in der Tat im EU-Recht Vorbehalte, wonach ein EU-Mitgliedstaat die Hilfeleistung jedenfalls dann befristet ausschließen kann, wenn jemand in das Land kommt, um diese bedarfsbegründete Sozialleistung in Anspruch zu nehmen. Deswegen habe ich vorhin gesagt, dass es darauf ankommt, ob es eine Sozialhilfeleistung ist. Das Kindergeld ist im Sinne des Sozialgesetzbuchs eine Sozialleistung. Nun müssen wir schauen, ob es für den nationalen Gesetzgeber nach EU-Recht eine Möglichkeit gibt, Sozialleistungen zu verwehren. Diesbezüglich wird in der Gesetzesbegründung auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum englischen Recht hingewiesen, in der es heißt, dass der nationale Gesetzgeber das ausschließen kann. Das war aber eine Entscheidung, in der der Europäische Gerichtshof gesagt hat, dass der Ausschluss nur EU-Mitbürger betrifft, die nach dem Freizügigkeitsrecht nicht befugt sind. Hier haben wir aber die Situation, dass Personen nach dem Freizügigkeitsgesetz einreisen und das Recht haben, hier zu sein, jedoch aus verschiedenen Gründen keine Arbeit aufnehmen. Die Kindergeldleistung soll dann in den ersten drei Monaten ausgeschlossen sein. Die gesamten Entscheidungen, die in der Gesetzesbegründung zitiert sind, treffen diesen Fall nicht.

Das sind meine Bedenken. Ich möchte nicht missverstanden werden. Es geht mir nicht darum, diese Missbräuche zu rechtfertigen. Ob Sie die Missbräuche damit vermeiden können, ist eine ganz andere Frage. Ich meine nur, dass es aus europarechtlicher Sicht so nicht geht.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Cezanne, haben Sie eine weitere Frage?

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Ich würde gerne an Frau Dr. Scholz die Frage richten, wie sich die neue Regelung für Sie darstellt. Sie sprechen von einem Generalverdacht gegen Berechtigte.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Scholz, Diakonie Deutschland, bitte.

Sve **Dr. Stephanie Scholz** (Diakonie Deutschland, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.): Das Kindergeld dient zum einen Teil der Familienförderung und zum anderen Teil der Steuervergütung. Es kommt immer auf das Verhältnis der jeweiligen Anteile an, die dann wiederum die Einkommenshöhe bezeichnen. Das Kindergeld insgesamt ist aber immer eine einheitliche pauschale Familienleistung. Deshalb verstößt die Regelung gegen das Europarecht.

Als Sozialverband sehen wir enorme sozialpolitische Folgen. Gerade die Familien, die von Menschenhandel oder auch anderen prekären Arbeits- und Wohnverhältnissen betroffen sind, werden vertieft in die Verelendung gedrängt, wenn ihnen auch noch das Kindergeld genommen wird. Dies ist die sozialpolitische Bewertung unseres Verbandes.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Dann kommt die letzte Frage in der heutigen Anhörung von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Dr. Strengmann-Kuhn, bitte.

Abg. **Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch meine Frage richtet sich an Frau Dr. Scholz von der Diakonie. Sie haben eben die sozialpolitischen Folgen angesprochen. Es geht hier nicht um Sozialmissbrauch, sondern um Kinder, die hier rechtmäßig leben. Nun soll die Leistung gestrichen werden. Können Sie bitte verdeutlichen, was diese Regelung sozialpolitisch bedeutet und ob sie förderlich ist oder eher kontraproduktiv.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Scholz, Diakonie Deutschland, bitte.

Sve **Dr. Stephanie Scholz** (Diakonie Deutschland, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.): Gerade für die Monate nach den drei Monaten geht es bei dem Kindergeldausschluss um mittellose Arbeitssuchende, die sich nach dem Freizügigkeitsrecht rechtmäßig in Deutschland

aufhalten und durch Artikel 4 der Verordnung (EG) 883/2004 einen Diskriminierungsschutz genießen und daher einen Anspruch auf Kindergeld haben.

Es muss Ihnen bewusst sein, dass die hier angesprochenen Familien, die Kindergeld erhalten, schon in Armut leben. Wenn dann noch das Kindergeld wegfällt, haben wir die Situation, dass nicht nur relative, sondern absolute Armut entsteht. Für die absolute Armut wird weltweit ein Betrag von 1,90 Dollar am Tag angenommen. Die betroffenen Familien leben in Schrottimmobilien. Sie haben keine regelmäßigen Mahlzeiten. Wasser und Strom sind abgestellt. Diese ausbeuterischen Verhältnisse können dazu führen, dass das Jugendamt einschreitet und die Kinder in Obhut nimmt. Die Kosten, die dann entstehen, sind erheblich höher als das Kindergeld, das man rechtmäßig zahlen würde.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Strengmann-Kuhn hat nochmal das Wort.

Abg. **Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): In dem Gesetzentwurf geht es um Kinder, die rechtmäßig in Deutschland und nicht im Ausland leben. Deshalb noch einmal an Herrn Prof. Dr. Plagemann vom Deutschen Anwaltverein eine Frage zur europarechtlichen Beurteilung. Sie sagten, dass ein Kindergeldausschluss für Menschen möglich ist, die sich nach dem Freizügigkeitsrecht nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Diesbezüglich wurden verschiedene Begriffe genannt, wie Familienleistung, Sozialleistung und Sozialhilfeleistung. Für die Möglichkeit eines Ausschlusses wurde damit argumentiert, dass das Kindergeld auch als Sozialleistung definiert werden könnte. Können Sie diese Begriffe nochmal juristisch verdeutlichen und darstellen, in welchen Fällen ein Ausschluss europarechtlich möglich ist und in welchen Fällen nicht?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Plagemann, Deutscher Anwaltverein, bitte.

Sv **Prof. Dr. Hermann Plagemann** (Deutscher Anwaltverein e. V.): Wir haben im Europarecht zwei Ebenen. Die eine Ebene lautet: Welches Recht findet Anwendung? Die andere Ebene lautet: Wenn ich das Recht gefunden habe, das Anwendung findet, kann ich dann europarechtlich etwas machen oder nicht? Wir haben beim Kindergeld die Situation, dass einreisende Familien europarechtlich kindergeldberechtigt sind. Nun stellt sich



die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber dennoch einen bestimmten Personenkreis, hier EU-Bürger, vom Kindergeld ausschließen kann. Das ist nach der Verordnung (EG) 883/2004 nicht möglich. Denn nach dieser Verordnung ist – wenn deutsches Recht zur Anwendung kommt – geboten, dass für EU-Bürger gleiches Recht wie für Inländer gilt. Darauf beruht – sehr kurz ausgeführt – unsere Kritik.

In der Gesetzesbegründung wird an eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs angeknüpft, in der ein EU-Bürger nicht rechtmäßig einreist. Das ist ein anderer Fall als der, der im vorliegenden Entwurf geregelt ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank, Herr Dr. Strengmann-Kuhn.

Abg. **Dr. Wolfgang Strengemann-Kuhn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Noch einmal zu den Fragen: Wann kann man ausschließen und wann nicht? Ist das Kindergeld eine Sozialleistung oder eine Sozialhilfeleistung?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Plagemann, Deutscher Anwaltverein, bitte.

Sv **Prof. Dr. Hermann Plagemann** (Deutscher Anwaltverein e. V.): Das Kindergeld ist eindeutig keine Sozialhilfe, denn es wird auf die Sozialhilfe angerechnet. Ich kann es noch komplizierter machen. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts gibt es in diesen Fällen sogar Konstellationen, in denen anstelle des Kindergeldes Sozialhilfe zu gewähren ist. Dann wird es ganz verwirrend. Das möchte ich jetzt nicht weiter vertiefen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Ich bedanke mich bei allen Expertinnen und Experten, die uns heute in diesem breiten Themenfeld ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben, das wir in die weiteren Beratungen mitnehmen. Herzlichen Dank für die Zeit, gute Heimreise und bis auf ein nächstes Mal.

Schluss der Sitzung : 15:54 Uhr

Bettina Stark-Watzinger, MdB
Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Gerhard Bosch,
Universität Duisburg-Essen
- Anlage 2:** Stellungnahme des Bundesverbandes Lohnsteuerhilfvereine e. V. (BVL)
- Anlage 3:** Stellungnahme der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit
- Anlage 4:** Stellungnahme des Bundesverbandes mittelständische Wirtschaft,
Unternehmerverband Deutschlands e. V. (BVMW)
- Anlage 5:** Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft e. V. (DSTG)
- Anlage 6:** Stellungnahme der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)
- Anlage 7:** Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)
- Anlage 8:** Stellungnahme der Diakonie Deutschland,
Evangelischen Werkes für Diakonie und Entwicklung e. V.
- Anlage 9:** Stellungnahme von Frau Colette Hercher,
Präsidentin der Generalzolldirektion
- Anlage 10:** Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises
gegen Menschenhandel e. V. (KOK)
- Anlage 11:** Stellungnahme von Frau Mindgt.in Dr. Daniela Lesmeister,
Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen
- Anlage 12:** Stellungnahme des Deutscher Anwaltvereins e. V.

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Institut Arbeit und Qualifikation

Universität Duisburg-Essen

Schriftliche Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ Deutscher Bundestag Drucksache 19/8601

1. Wachsende Kontrollaufgaben des Staates – Notwendigkeit, auf neue Entwicklungen zu reagieren

Die Festlegung und Einhaltung von Lohnstandards wurde in Deutschland lange nicht als staatliche Aufgabe angesehen. Man vertraute auf die Sozialpartner, die autonom nicht nur Löhne, Arbeitszeiten und viele andere Arbeitsbedingungen aushandelten, sondern auch für die Einhaltung und Kontrolle ihrer Vereinbarungen verantwortlich waren. Vor allem über die Mitbestimmung der Betriebsräte stärkte der Staat dabei die Ressourcen der schwächeren Seite, also der Vertreter der Beschäftigten. Die Kontrollfunktionen der Betriebsräte wurden ausdrücklich im Betriebsverfassungsgesetz festgeschrieben.

Dieses System der Delegation der Festlegung und der Kontrolle zentraler Arbeitsstandards an die Sozialpartner funktionierte in Deutschland bis Anfang der 1990er Jahre sehr gut. 85% der Beschäftigten fielen unter einen Tarifvertrag und die Kontrolle der Einhaltung der Gesetze und der Tarifverträge gehörten zu den zentralen Aufgaben der Betriebsräte. Allerdings wurden auch damals lange nicht alle Beschäftigten durch einen Betriebs- oder Personalrat vertreten. Die fast selbstverständliche Einhaltung von gesetzlichen und tariflichen Standards ist daher ohne die in der Vergangenheit fest verankerten Wertvorstellungen von fairer Bezahlung bei den meisten Unternehmen nicht zu erklären.

Die Schwächung der autonomen Normsetzung und Kontrollfähigkeit der Sozialpartner durch die Deregulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten, wachsenden Kostendruck im Wettbewerb, zunehmend intransparente Subunternehmerketten auch über die nationalen Grenzen hinaus sowie organisierte Kriminalität zwang den Staat, in die Bresche zu springen. Er verlieh zunächst tariflich ausgehandelten Branchenmindestlöhnen gesetzlichen Charakter und setzte ab Anfang 2015 durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine eigene Lohnuntergrenze. Damit verbunden übernahm er die Aufgabe, auch die Einhaltung dieser Mindestlöhne zu kontrollieren und Sozialversicherungsbetrug mit abschreckenden Strafen zu sanktionieren.

Der vorliegende Gesetzesentwurf reagiert auf neue Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Erkenntnisse aus den Ermittlungen der FKS. Zu nennen ist die stärkere Ausrichtung der Kontrollen auf die Aufdeckung von Scheinselbstständigkeit und Scheinarbeitsverhältnissen, die u.a. der Generierung von Schwarzgeld und dem Sozialleistungsbetrug dienen. Positiv zu erwähnen sind auch (a) die Erweiterung des Branchenkatalogs für die Ausweismitführungspflicht um das Wach- und Sicherheitsgewerbe, (b) die Einführung der Telekommunikationsüberwachung auch bei Sozialversicherungsbetrug und nicht alleine bei Steuerhinterziehung, (c) die Überprüfung von tarifvertraglich vereinbarten Unterkunftsnutzungen oder der (d) verbesserte Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Behörden, durch den alleine bandenmäßig organisierte Kriminalität aufgedeckt werden kann.

Die Erweiterung des Kontrollinstrumentariums ist angesichts der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sicherlich notwendig. Ebenso wichtig ist aber auch die Frage nach den adäquaten Kontrollstrategien. Das vorhandene Kontrollinstrumentarium kann genutzt werden, um die vielen „Kleinen“ am Ende langer Betrugsketten zu fassen. Eine solche Strategie kann durch quantitative Kennziffern, wie etwa der Zahl der Kontrollen, in der Aufsichtsbehörde sogar noch belohnt werden. Der international wohl bekannteste Forscher zu Arbeitsinspektionen David Weil, der in der Obama-Administration die dortige Behörde grundlegend reformiert und strategisch völlig neu aufgestellt hat, fordert hingegen Strategien, die nachhaltig Verhaltensänderungen bewirken. Dies kann nur erreicht werden, wenn an der Spitze von Netzwerken, also bei den „Großen“, angesetzt wird. Einige Ansatzpunkte dazu werde ich in Abschnitt 4 nennen.

Zu begrüßen ist der geplante Personalaufbau insbesondere beim Zoll, der angesichts der zusätzlichen Aufgaben und der hohen kriminellen Energie bei der Umgehung von gesetzlichen Regeln notwendig ist. Die Begründungen für den zusätzlichen Personalaufbau im Gesetzesentwurf (Drucksache 19/8691: 31-36) können allerdings nicht überzeugen. Sie gehen von gegriffenen Zahlen für zusätzliche Aufgaben aus, die vermutlich auf reinen Setzungen beruhen.

Der mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns beschlossene Personalaufbau konnte infolge einer hohen und vermutlich stark gewachsenen Personalfuktuation nur teilweise realisiert werden. Daher muss man die kritische Frage nach dem inneren Zustand der FKS stellen, damit sich diese Probleme bei dem jetzt geplanten Personalaufbau nicht wiederholen. Ebenso stellt sich im Zeitalter der Digitalisierung die Frage nach der inneren Zusammenarbeit im Zoll, in dem zwei Fahndungsdienste parallel arbeiten, ohne ihr Synergiepotential auszuschöpfen. Dazu habe ich in Abschnitt 5 einen Vorschlag zu einer Organisationsuntersuchung formuliert.

2. Erhebliche Compliance-Probleme bei der Umsetzung des Mindestlohns

Die ersten Untersuchungen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zeichnen ein widersprüchliches Bild. Auf der positiven Seite ist zu vermerken,

dass die Löhne am unteren Ende der Einkommensverteilung seit 2015 überdurchschnittlich angestiegen sind. Damit wurde eine Trendwende in der Lohnentwicklung eingeleitet, denn zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2014 wurden mit der Herausbildung eines großen Niedriglohnssektors gerade die unteren Einkommensgruppen von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgehängt. Die positiven Einkommenseffekte waren in den beiden unteren Dezilen am höchsten, reichten aber bis in die Mitte der Einkommensverteilung. Besonders profitiert vom Mindestlohn haben prekär Beschäftigte, Frauen, Ausländer_innen und Beschäftigte in kleinen Betrieben (Burauel et al. 2017).

Trotz dieser überdurchschnittlichen Einkommenseffekte waren bislang keine negativen Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau erkennbar. Die Beschäftigung ist weiter im Trend gewachsen und offenbar eher von anderen Faktoren, wie der allgemeinen Konjunkturlage, abhängig. Die prognostizierten Horrorszenarien sind alle nicht eingetreten, was zu einer zunehmenden Akzeptanz des Mindestlohns auch im Arbeitgeberlager geführt hat.

Die Schattenseite ist, dass die Zahl und der Anteil der anspruchsberechtigten Beschäftigten, die Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns erhalten, weiterhin hoch sind. Dies kann zumindest bis 2016 mit Daten belegt werden. Erste Analysen nach Branchen zeigen, dass die Probleme der Nichteinhaltung nicht mit Hinweisen auf Einführungsprobleme, die sich im Laufe der Zeit geben, relativiert werden können, sondern „systemischer“ Natur sind. Die Compliance-Probleme konzentrieren sich vornehmlich in besonderen Beschäftigungsformen wie vor allem Minijobs sowie in den bekannten Risikobranchen mit hohen Anteilen an Kleinbetrieben, wechselnden Arbeitszeiten und Einsatzorten sowie geringer Tarifbindung und geringer Vertretung durch Betriebsräte. Nach Berechnungen des DIW erhielten rund 1,8 Millionen anspruchsberechtigte Personen im Jahr 2016 noch weniger als 8,50 € pro Stunde, was einem Anteil von 7% entsprach. Noch höher lag der Anteil der Mindestlohnverstöße (bei knapp 10%), wenn bei der Berechnung der Stundenlöhne die Angaben der befragten Beschäftigten zu ihrer *tatsächlichen Arbeitszeit* verwendet wurden (Burauel et al. 2017, S. 1120).

3. Begrenzter Kontrollauftrag: Nicht Kontrolle der Einhaltung der Mindestlöhne, sondern nur der korrekten Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen

Das Wort „Mindestlohn“ sucht man im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vergeblich. In § 1, der die Ziele des Gesetzes beschreibt, wird Schwarzarbeit u.a. als Nichterfüllen der „sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- oder Aufzeichnungspflichten“ und der sich „auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen ergebenden steuerlichen Pflichten“ bezeichnet. Der Prüfauftrag bei der Lohnzahlung beschränkt sich also auf die dem Staat oder den Sozialversicherungen zufließenden Beiträge und Steuern. Den Nettolohn durchzusetzen, bleibt individuelle Aufgabe der einzelnen Beschäftigten, wozu ihnen rechtlich der Klageweg offen steht.

Der Bundesrechnungshof hat, in Verkennung der Macht- und Ausbeutungsstrukturen an den Rändern des Arbeitsmarktes, vorenthaltene Löhne als „im Grunde private ‚Vermögenseinbußen‘, die beim Arbeitnehmer – überwiegend mit dessen Einwilligung – entstehen, daher jedenfalls keinen Schaden öffentlicher Kassen darstellen“, bezeichnet (Bundesrechnungshof 2008, S. 23).

Vorstellungen, dass Beschäftigte ihren Arbeitsplatz nach ihren Präferenzen auswählen, mit den Unternehmen auf Augenhöhe verhandeln und bei ungünstigen Arbeitsbedingungen Verbesserungen einfordern oder den Arbeitsplatz wechseln, mag die Realität am oberen Ende des Arbeitsmarktes mit verhandlungsstarken und hoch qualifizierten Beschäftigten widerspiegeln. Alle Untersuchungen, die sich mit der Wahrnehmung individueller Rechte befassen, finden am unteren Ende des Arbeitsmarktes jedoch massive Machtungleichgewichte mit eingeschüchterten und wenig informierten Beschäftigte vor, die Angst haben, die ihnen zustehenden Ansprüche einzuklagen. Dieser Weg wird – wenn überhaupt – meistens erst nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und oft nur mit externer Hilfe (etwa gewerkschaftlicher Rechtsschutz) wahrgenommen (z.B. Dickens 2009; Kocher 2012).

Die Machtlosigkeit der einzelnen Beschäftigten war einer der Hauptgründe, welcher zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns führte. Gerade deshalb sollten die betroffenen Beschäftigten auch bei seiner Durchsetzung nicht im Stich gelassen werden.

Einige europäische Nachbarstaaten sind bei der Unterstützung der Beschäftigten wesentlich weiter. In Frankreich und Spanien können die Arbeitsinspektionen z.B. auch direkte Anordnungen gegenüber Betrieben zur Erfüllung solcher Arbeitgeberpflichten treffen, ohne die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg verweisen zu müssen. Zudem werden die Beschäftigten auch stärker bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützt. In Belgien und Großbritannien werden die Beschäftigten bei Klagen vor Gericht von den Kontrollbehörden unterstützt und in Ländern wie den Niederlanden und Frankreich haben die Gewerkschaften außerdem das Recht zur Verbandsklage.

4. Kontrollen in der gesamten Wertschöpfungskette verankern

Die ältere Literatur zur Durchsetzung von Arbeitsstandards in den entwickelten Industrieländern hat sich weitgehend auf die Analyse der eigentlichen Kontrolltätigkeiten konzentriert. Dieser eingeschränkte Fokus war in einer Umwelt mit stabilen Märkten, in der Unternehmen mit klaren und expliziten Regeln zu einer fairen Entlohnung, deren Einhaltung von Vertretern der Beschäftigten kontrolliert wurde, sinnvoll. Weil (2014, S. 31) spricht hier von den „visible hands“ der Unternehmen. Erleichtert wurde diese Form der Selbstregulierung durch die hohe Transparenz der Arbeitsbedingungen in vertikal integrierten Unternehmen mit hohen Anteilen interner Wertschöpfung und überwiegend festangestellten Beschäftigten. Die Regelsysteme und auch der Wettbewerb waren auf die Einhaltung von vereinbarten und selbstgesetzten Standards ausgerichtet, sodass durch eine wirkungsvolle Selbstbindung der Unternehmen Fehlverhalten wenig verbreitet war (Dickens 2009).

In der neueren Literatur hat sich der Analysehorizont erheblich erweitert. Zunehmend werden auch die Ursachen für die wachsenden Kontrollprobleme untersucht. Das kann nicht überraschen, da mittlerweile „Parallelwelten in der Arbeit“ (Holst und Singe 2013) entstanden sind, für die Regeln guter Arbeit nicht mehr gelten und die darauf ausgerichtet sind, Fehlverhalten zu verschleiern und sich Kontrollen zu entziehen. Die wichtigsten Gründe für die wachsenden Compliance-Probleme werden zum einen in der zunehmenden Fragmentierung von Unternehmen durch die Auslagerung vieler Tätigkeiten in unübersichtliche Subunternehmerketten und zum anderen in der wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen gesehen. In fragmentierten Unternehmen bleibt oft unklar, wer eigentlich der für die Arbeitsbedingungen verantwortliche Unternehmer ist. Die Aufspaltung der Unternehmen erhöht den Aufwand für externe Kontrollen um ein Vielfaches, da nicht nur festgestellt werden muss, wer der eigentliche Arbeitgeber ist, sondern auch, welche spezifischen Regelungen für die jeweiligen Unternehmen gelten. Ähnliche Probleme ergeben sich durch die wachsende Heterogenität der Arbeitsformen – vor allem, wenn sie unterschiedlich reguliert sind. Hier reicht es für die Kontrollbehörden nicht mehr, die besonderen Regulierungen für alle Beschäftigungsformen wie etwa von Minijobbern oder von entsandten Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa, die bei Werkvertragsunternehmen tätig sind, zu kennen. Oft muss erst einmal – wie im Fall von Scheinselbständigen oder Plattformbeschäftigten – aufwändig der Beschäftigtenstatus festgestellt werden. Vor allem aber handelt es sich heute nicht mehr allein um das Fehlverhalten einzelner Unternehmen, sondern zunehmend auch um systematisch organisierte Kriminalität in grenzüberschreitenden Netzwerken.

Die internationale Forschung zur Durchsetzung und Kontrolle von gesetzlichen Arbeitsstandards hat gezeigt, dass es nicht mehr ausreicht, nur am Ende einer Wertschöpfungskette kleinteilig zu kontrollieren, da man damit die Hauptverantwortlichen nicht erreicht und keine nachhaltigen Verhaltensänderungen durchsetzen kann. Ein solcher „end of the pipe“-Ansatz hat sich bereits in vielen anderen Feldern staatlichen Handelns, wie etwa im Umweltschutz, als unzureichend erwiesen. Es muss daher das ganze System in den Blick genommen werden, welches Schwachstellen an vielen Stellen enthalten kann, die dann am Ende einer langen Prozesskette die Kontrollbehörden vor unter Umständen kaum lösbare Aufgaben stellen. Wie beim Umweltschutz gelingt eine Einhaltung der Arbeitsstandards am besten, wenn sie präventiv im gesamten System verankert ist, was natürlich immer nur in Verbindung mit wirkungsvollen Kontrollen funktioniert. Oft veranlasst erst die abschreckende Wirkung von Kontrollen die Unternehmen, die Regeleinhaltung in den Unternehmenszielen, der Unternehmensorganisation und vor allem in den relevanten Prozessen, einschließlich der Vergabe an Subunternehmen, präventiv zu verankern. Für die Entwicklung einer erfolgversprechenden Reformagenda ist folglich ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der sich auf die gesamte Wertschöpfungskette beziehen muss (Bosch(Hüttenhoff/Weinkopf 2019).

5. Echte Evaluierung notwendig

Das Gesetz soll spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten durch die Bundesregierung selbst evaluiert werden. Dabei soll an Hand geeigneter Indikatoren, wie zum Beispiel der Fallzahlen

der FKS, untersucht werden, in welchem Umfang Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug eingedämmt worden sind (Deutscher Bundestag 2019a: 38). Der Bundesrechnungshof hat bereits 2008 auf den begrenzten Aussagewert dieser Indikatoren hingewiesen. Zudem lässt ein von der Aussichtsbehörde abgefasster Bericht kaum als unabhängige Evaluierung bezeichnen.

Aus mehreren Gründen erscheint eine sofortige unabhängige Evaluierung der FKS notwendig (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019):

1) Der Zoll verfügt mit der FKS und der Zollfahndung über zwei parallele Vollzugsdienste, die unterschiedlichen Zentralkontrollstellen zugeordnet sind, obwohl sie vielfach ähnliche Aufgaben haben, eine vergleichbare Ausrüstung (z.B. bei der Telefonüberwachung, der IT-Ausstattung und im Fuhrpark) benötigen und ähnliche Kontrollmethoden anwenden. Diese Separierung der beiden Dienste zieht sich durch alle Hauptzollämter. Der Verzicht auf eine Bündelung der Ressourcen führt in der FKS zum Teil zu erheblichen Knappheiten vor Ort, vor allem in der IT-Ausstattung oder bei der Telefonüberwachung, obgleich diese Ausstattung für die geplante intensivere Kontrolle organisierter Kriminalität an Bedeutung gewonnen hat. Es ist zu vermuten, dass die Patchwork-Organisation des Zolls einen effizienten Mitteleinsatz verhindert. Die Synergiepotentiale einer Zusammenlegung der Fahndungsdienste müssen dringend überprüft werden.

2) Die Entwicklung einer gemeinsamen Corporate Identity und wirkungsvoller Kontrollstrategien ist bei Kontrollbehörden besonders schwierig, was auch ein zentrales Thema in der internationalen Literatur ist (z.B. Tallberg 2003; Hardy 2011; Weil 2018). Sie müssen einerseits polizeidienstliche Kontrollaufgaben übernehmen, sich andererseits aber auch als Partner der Wirtschaft verstehen, die sie über ihre Verpflichtungen aufklären und ihnen bei der Compliance helfen. Die Partnerrolle ist natürlich deutlich bequemer. Man kann sich in ihr gut einrichten, da sie in der Politik und vor allem auch in der Wirtschaft viel Unterstützung findet. Nimmt man diesen Habitus an, wird man aber nicht mehr wirkungsvoll kontrollieren können (Weil 2018). Über die offensichtlich sehr gute Aus- und Weiterbildung hat man in der FKS Anstrengungen unternommen, die eigenen Leute auf wirkungsvolle Kontrollen, mit denen auch Abschreckung erreicht werden kann, vorzubereiten. Bis zur Entwicklung einer gemeinsamen Corporate Identity und der Entwicklung gemeinsamer Strategien scheint diese Organisationsentwicklung allerdings nicht gereicht zu haben. Die eigentlichen Kontrollstrategien werden dezentral von den Hauptzollämtern entwickelt. Insgesamt ist der Eindruck einer zu wenig koordinierten Organisation mit einer unzureichenden Verknüpfung zwischen operativen Einheiten und Führung nicht so leicht von der Hand zu weisen.

3) Die FKS wird zwar von oben durch Kennziffern gesteuert - so müssen 70% der Kontrollen in den Schwerpunktbranchen und 30% in anderen Bereichen erfolgen. Anders als etwa in Produktionsunternehmen kann der Erfolg des Zolls jedoch nicht genau gemessen werden. Dazu taugen weder die Zahlen der Kontrollen, die durch oberflächliche Schwerpunktkontrollen am Jahresende leicht auf das gewünschte Soll angehoben werden

können, noch die Höhe der Bußgelder, von denen man nicht weiß, ob sie ab Ende auch eingetrieben werden. Aus der Organisationsforschung wissen wir, dass Indikatoren, die von den Betroffenen selbst gestaltet werden können, nur begrenzten Aussagekraft haben. Deshalb müssen die Aussagekraft der Indikatoren überprüft und ggfls. andere Indikatoren entwickelt werden.

4) Mit der Organisationsreform des Zolls von 2014 wurde der Streifendienst, in dem zuvor etwa ein Viertel aller Beschäftigten tätig waren, aufgelöst, obgleich der Bundesrechnungshof in seinem Gutachten von 2008 eine höhte Präsenz der FKS über seinen Streifendienst forderte (Deutscher Bundestag 2008: 19). Damit wurden gut funktionierende Teams zerschlagen und in den Innendienst integriert. Die anlassunabhängige Kontrolle wurde in vielen Hauptzollämtern reduziert oder sogar eingestellt. Es scheint, dass viele Beschäftigte mit der Zollreform und dem neuen Aufgabenzuschnitt unzufrieden waren und sich auf andere Stellen wegbewarben, wodurch sehr viel Kontrollerfahrung verloren ging. Obgleich zwischen 2015 und 2018 1.297 Nachwuchskräfte eingestellt wurden, erhöhte sich aufgrund einer hohen Fluktuation der Personalstand kaum, sodass im Januar 2019 1.304 Planstellen unbesetzt waren (Tabelle 1). Eine hohe Fluktuation ist ein aussagekräftiger Krisenindikator für den Zustand einer Behörde. Daher müssen die Gründe dieser Fluktuation dringend untersucht werden, um ähnliche Fehlentwicklungen in der Zukunft zu verhindern.

Tabelle 1: Planstellen, besetzte und unbesetzte Stellen bei der FKS, 2015 - 2019

Haushaltsjahr zum 1. Januar	Planstellen	Besetzte Stellen	Unbesetzte Stellen
2015	6.865	5.955	910
2016	6.865	6.067	798
2017	7.211	6.268	943
2018	7.562	6.335	1.227
2019	7.913	6.609	1.304

Quelle: Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019 (errechnet aus Deutscher Bundestag 2018 und 2019a).

5) Die Zahl der Kontrollen ist ausgerechnet im Jahr 2015, als der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, eingebrochen. Begründen ließ sich dies damit, dass man den Unternehmen zunächst etwas Zeit geben wollte, sich auf den neuen Mindestlohn einzustellen. Bis 2018 wurde jedoch die Kontrolldichte aus der Zeit vor Einführung des Mindestlohns nicht wieder erreicht, obwohl sich die Aufgaben durch den gesetzlichen Mindestlohn erweitert haben. Angesichts der hohen Fluktuation der Beschäftigten und der Abschaffung des Streifendienstes ist es kaum überzeugend, dass die abnehmende

Kontrolldichte – wie behauptet - die beabsichtigte Folge einer neuen Strategie, die mehr auf „Qualität statt auf Quantität“ setzt, ist.

6. Kontrollen durch Prävention ergänzen

Die erheblichen Compliance-Probleme im deutschen Arbeitsmarkt können nicht alleine durch Kontrollen verringert werden. Nachhaltige Kontrollstrategien müssen durch präventive Maßnahmen ergänzt werden, die Gesetzesverstöße schon im Vorfeld erschweren. Bei der Prävention sehe ich drei zentrale Ansatzpunkte:

1) *Stärkung der Selbstkontrollen durch die Sozialpartner:* Die heutigen staatlichen Kontrollen von Mindestlöhnen sind erst durch den Rückgang der Tarifbindung und die Herausbildung eines großen Niedriglohnsektors notwendig geworden. Die geringsten Probleme mit der Einhaltung gesetzlicher Mindestlohnstandards finden sich in Branchen, in denen das traditionelle autonome Lohnsystem noch funktioniert. Das gilt etwa für den öffentlichen Dienst, die Metall- und die chemische Industrie, wo die Tarifbindung hoch ist, die üblichen Einstiegsgehälter deutlich über dem Mindestlohn liegen und starke Personal- und Betriebsräte die Einhaltung von Gesetzen und Tarifen kontrollieren. Durch allgemeinverbindliche Tarifverträge mit differenzierten Lohnskalen auch in Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen wie u.a. dem Gastgewerbe, dem Einzelhandel und der Fleischindustrie, könnten die Tarifgehälter vieler Beschäftigter deutlich über den gesetzlichen Mindestlohn angehoben werden. Um dies zu erreichen, müsste die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen erleichtert werden. AVE-Anträge aus einzelnen Branchen sollten im Tarifausschuss nur mit einer Mehrheit abgelehnt werden können, um Blockademöglichkeiten einer Seite zu verhindern. Außerdem müsste das im Tarifautonomiestärkungsgesetz nicht näher definierte „Öffentliche Interesse“, nach dem ein Tarifvertrag auch allgemeinverbindlich erklärt werden kann, ohne dass eine Tarifbindung von mindestens 50% nachgewiesen werden muss, spezifiziert werden. Ein öffentliches Interesse an einer Allgemeinverbindlichkeit kann etwa angenommen werden, wenn eine Branche einen überdurchschnittlichen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten oder (wie in der Schweiz) eine hohe Personalfluktuation aufweist, die eine gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten erschwert. Das öffentliche Interesse begründet sich u.a. aus den hohen Folgekosten geringer Löhne für die Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte in Form der Aufstockung niedriger Löhne durch das SGB II-System oder die Grundsicherung im Alter. Allgemeinverbindliche Tarifverträge erlauben überdies „echte“ Tariftreugesetze, die nicht nur eine Untergrenze, sondern ganze Tarifskalen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verbindlich machen. Nach dem sogenannten Rueffert-Urteil des EuGH sind allgemeinverbindliche Tarifverträge die Voraussetzung für solche Vergabegesetze.

2) *Stärkung der Verantwortung an der Spitze der Wertschöpfungskette:* Einer der wichtigsten Treiber für die Herausbildung des großen Niedriglohnsektors in Deutschlands

und auch der weiterhin erheblichen Compliance-Probleme ist die Auslagerung von Tätigkeiten in Subunternehmen, die selbst wiederum die Tätigkeiten in Subunternehmerketten auslagern, deren einziger Zweck darin besteht, Löhne zu drücken und diese Praktiken zu verschleiern. Der Gesetzgeber hat hierauf bereits durch die verschuldensunabhängige Haftung des Generalunternehmers beim Mindestlohn reagiert. Hinzu kommt auch die Haftung des Generalunternehmens für die Sozialversicherungsbeiträge in der Bauwirtschaft. Diese Haftungsvorschriften zwingen die Auftraggeber an der Spitze von Vergabeketten zu einem Compliance-Management, um Risiken so weit wie möglich auszuschließen. In der Obama-Administration hat die dortige Kontrollbehörde begonnen, mit Franchise-Unternehmen wie etwa Subway mit 13.000 Niederlassungen in den USA sowie verschiedenen anderen Generalunternehmen sogenannte „enhanced compliance agreements“, abzuschließen. Diese Vereinbarungen legen z.B. die Standards für das interne Nachunternehmermanagement und die Ausbildung des zuständigen Personals fest und sehen die Schaffung anonymer interner Beschwerdekanaäle sowie unabhängiger Kontrollsysteme vor (Weil 2018: 447f.). Mit einem solchen Ansatz kann man die Reichweite der Kontrollen deutlich erhöhen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit könnte nach diesem Vorbild den Aufbau wirkungsvoller Compliance-Systeme in Großunternehmen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Unternehmen in diesem Bereich unterstützen. Wenn sich überdurchschnittlich viele Mindestlohnverstöße trotz Kontrollen und Selbstverpflichtungen in Branchen mit Subunternehmerketten nicht verringern lassen, müssen notfalls auch drastischere Maßnahmen ergriffen werden. Dies betrifft etwa die Begrenzung der Subunterketten auf zwei oder drei Ebenen wie im spanischen Baugewerbe oder die Begrenzung der Auslagerung von Kerntätigkeiten auf 20% der Belegschaften, wie dies der ehemalige Wirtschaftsminister Gabriel der Fleischindustrie angedroht hatte, oder die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten bei den Subunternehmen über den Generalunternehmer. Zudem könnte wie in Großbritannien die Sichtbarkeit von Verstößen durch öffentlichkeitswirksame „blame and shame“-Kampagnen mit direkter Namensnennung von Unternehmen, die wiederholt gegen Mindestlöhne verstoßen haben, erhöht werden.

3) *Stärkung des Self-Enforcement durch transparente und einfache Regelungen:* Einer der wichtigsten Mechanismen zur wirkungsvollen Durchsetzung von Standards sind einfache und klare Regeln, die auch bekannt sein müssen, damit die Beschäftigten ihre Ansprüche auch einfordern können. Das gilt zunächst für den Mindestlohn selbst, der am wirkungsvollsten ist, wenn er für fast alle Beschäftigten mit nur wenigen Ausnahmen gilt, wie es in Deutschland der Fall ist. Er muss jedoch auch einfach zu kommunizieren sein. Das galt in Deutschland zwar für den Einstieg im Jahr 2015 mit einem Wert von 8,50 €, nicht aber für die folgenden Erhöhungen auf 8,84 € (2018) oder 9,19 € (2019). Die Grundregel sollten einfach zu merkende aufgerundete Beträge sein. Um die Compliance zu verbessern, sollten die Erhöhungen in den nächsten Jahren über die Medien (z.B. Fernsehspots) bekannt gemacht werden. Schließlich ist zu fragen, ob nicht auch

Beschäftigungsverhältnisse mit einem Sonderstatus neu gestaltet werden müssen, wenn sich hier Verstöße häufen. Das betrifft in Deutschland insbesondere die Minijobs. Trotz der besonderen Dokumentationspflichten der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten häufen sich bei dieser Arbeitsform die Verstöße gegen den Mindestlohn. Zudem erhalten Beschäftigte in Minijobs zu hohen Anteilen weder bezahlten Urlaub noch eine Lohnfortzahlung für Feier- und Krankheitstage.

In den letzten Jahren wurden diese Befunde auch durch mehrere große Befragungen untermauert. So wurden z.B. im Auftrag des NRW-Arbeitsministeriums durchgeführt 2.213 geringfügig Beschäftigte und 1.278 Betriebe aus Nordrhein-Westfalen. Bezogen auf die Lohnfortzahlung bei Krankheit, Urlaub und Feiertagen zeigt Tabelle 2 die Antworten der Beschäftigten und Betriebe. Ich habe hier nur die beiden Kategorien „Nicht möglich“ und „Weiß nicht / keine Angabe“ ausgewiesen. Bei den Beschäftigten gaben jeweils rund 40% der Befragten an, dass diese Leistungen nicht gewährt werden, und ein mit zwischen 26 und 36% ebenfalls hoher Anteil der Befragten wusste es nicht. Der Anteil der Betriebe, die angaben, dass diese Leistungen bei ihnen nicht gewährt werden („nicht möglich“), liegt zwar niedriger als bei den Beschäftigten, aber gleichwohl beachtlich hoch. Dies gilt umso mehr, als bei den Betrieben taktisches Antwortverhalten nicht auszuschließen ist, da vielen die Rechtslage bewusst sein dürfte. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch andere Studien (Stegmaier u.a. 2015; Fischer u.a. 2015).

Tabelle 2: Befragungsergebnisse von Minijobbern zu Einhaltung gesetzlicher Arbeitsstandards, 2012

Befragung	Bezahlter Urlaub		Lohnfortzahlung bei Krankheit		Bezahlung von Feiertagen	
	Nicht möglich	Weiß nicht/ k.A.	Nicht möglich	Weiß nicht/ k.A.	Nicht möglich	Weiß nicht/ k.A.
Beschäftigte	41,5%	26,1%	38,7%	34,6%	43,3%	36,3%
Betriebe	31,2%	11,1%	25,6%	10,7%	40,3%	13,3%

Quelle: Eigene Darstellung nach RWI 2012.

Vorschläge zur Abschaffung des Sonderstatus von Minijobs bzw. eine Beschränkung auf Tätigkeiten unterhalb einer Bagatellgrenze von 150 € pro Monat haben wir an anderer Stelle ausformuliert (Bosch/Weinkopf 2017).

Literatur

- Bosch, G., 2018, Mindestlohn: Geringverdiener profitieren, aber noch Umsetzungsprobleme. Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission am 1. März 2018, Internet Dokument, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkt, Nr. 2018-1, Duisburg.
- Bosch, G., Hüttenhoff F. und C. Weinkopf, 2019, Kontrollen von Mindestlöhnen, Springer, Berlin (erscheint demnächst).
- Bosch, G., und Weinkopf C., 2017, Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise im Rahmen des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesrechnungshof, 2008, Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), 11. Januar 2008, Bonn.
- Burauel, P., Caliendo, M., Fedorets, A., Grabka, M., Schröder, C., Schupp, J. und Wittbrodt L., 2017, Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, *DIW-Wochenbericht* 49: 1109-1123.
- Deutscher Bundestag, 2018, Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2017. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/875 vom 22. Februar 2018, Berlin.
- Deutscher Bundestag, 2019a, Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Drucksache 19/8601, Berlin.
- Deutscher Bundestag, 2019b, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der (...) Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7744. Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2018, Drucksache 19/8830 vom 29. März 2019, Berlin.
- Dickens, L., 2009, *Delivering fairer workplaces through statutory rights? Enforcing employment rights in Britain*. Paper prepared in April 2009 and presented at the 15th World Congress of the International Industrial Relations Association held in Sydney, Australia, August 2009.
- Fischer, G., Gundert, S., Kawalec, S., Sowa, F., Stegmaier, J., Tesching, K., und Theuer, S., 2015, Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IAB, Nürnberg.
- Hardy, T., 2011, Enrolling Non-State Actors to Improve Compliance with Minimum Employment Standards, *The Economic and Labour Relations Review* 22 (3): 117-140.
- Holst, H., und Singe I., 2013, Ungleiche Parallelwelten – Zur Organisation von Arbeit in der Paketzustellung, *Arbeits- und Industriesoziologische Studien* 6 (2): 41-60.
- Kocher, E., 2012, Barrieren der Mobilisierung von Arbeitsrecht – Oder: Lässt sich Fairness erzwingen?, *Juridikum* 1: 63-73.
- RWI, 2012, Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Stegmaier, J., Gundert, S., Tesching, K., und Theuer, S., 2015, Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern, IAB-Kurzbericht, 18/2015, Nürnberg.

Tallberg, J., 2003, *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, London, Routledge.

Weil, D., 2014, *The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Cambridge MA/ London, Harvard University Press.

Weil, D., 2018, Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change, *Journal of Industrial Relations* 60 (3): 437-460.



Bundesverband Lohnsteuerhilfvereine e.V.
Reinhardtstr. 23 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
An die Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Bundesverband
Lohnsteuerhilfvereine e.V.**
Reinhardtstr. 23 · 10117 Berlin
Telefon 030 / 585 84 04 – 0
Telefax 030 / 585 84 04 – 99
E-Mail info@bvl-verband.de
Web www.bvl-verband.de

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Berlin, 2. Mai 2019

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

Bundestags-Drucksache 19/8691

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung und die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen. Wir beschränken uns hierbei auf die in Artikel 9 zum Einkommensteuergesetz vorgesehenen Änderungen.

Stellungnahme

Artikel 9 - Änderung des Einkommensteuergesetzes

1. Nummer 4 – Änderung § 62 zur Einschränkung des Anspruchs auf Kindergeld

Mit dem neuen Absatz 1a soll der Anspruch auf Kindergeld für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. des EWR in bestimmten Fällen entfallen.

Laut § 62 Absatz 1a Satz 1 und 2 des Gesetzentwurfes haben EU-Bürger aus anderen Staaten nach Begründung eines Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthaltes in Deutschland für die ersten drei Monate nur noch dann Kindergeldanspruch, wenn sie nachweisen, dass sie inländische Einkünfte im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 EStG erzielen. Gewinneinkünfte sowie Einkünfte aus nichtselbstständiger Tätigkeit (mit Ausnahme von Versorgungsbezügen nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 EStG) erfüllen somit die Anspruchsvoraussetzungen; Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung sowie Sonstige Einkünfte jedoch nicht.

Allgemeine Bewertung

Die vorgesehenen Änderungen führen zu Ungleichbehandlungen zwischen in Deutschland wohnenden Eltern und hinzugezogenen Personen aus anderen EU-Staaten. Diese Differenzierung führt zu einer finanziellen Einschränkung bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechtes, die ausgewogen und nachvollziehbar begründet sein muss. Die vorliegende Gesetzesbegründung wird dieser Anforderung nicht gerecht, wenn beispielsweise formuliert wird, es sei nicht auszuschließen, dass vom Kindergeld eine nicht beabsichtigte Anreizwirkung für den Zuzug ausgeht. Es fehlen fundierte Angaben und Untersuchungen, die darlegen, welche Fälle missbräuchlicher Inanspruchnahme vorliegen, welche Gründe hierzu geführt haben und warum keine Alternativen zur Beseitigung der Missbrauchsfälle bzw. deren Ursachen bestehen. Es besteht Anlass zur Sorge, dass durch die vorgesehenen Einschränkungen auch Eltern benachteiligt werden, bei denen kein „Missbrauch“ vorliegt und bei denen die Gewährung des Kindergeldes sachgerecht wäre. Ähnlich verhält es sich bei der bereits 2018 eingeführten „Missbrauchsregelung“ des § 66 Absatz 3 EStG, wie unter Nummer 2 der Stellungnahme im Detail aufgeführt wird.

Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass aus den vorgesehenen Einschränkungen falsche Impulse zum Zuzug von Arbeitnehmern mit ihren Familien ausgehen können. So sind beispielsweise durch das Erfordernis inländischer Einkünfte während der ersten drei Monate

nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer auch dann ausgeschlossen, wenn sie in Deutschland ihren Wohnsitz nehmen.

Rechtliche Bewertung

Nach unserer Kenntnis liegt bisher keine Rechtsprechung zur Unionsrechtskonformität der Einschränkung von Kindergeldzahlungen für Bürger anderer EU-Staaten vor, sodass die Bewertung anhand des Wortlautes der Richtlinien und Verordnungen und aufgrund von EuGH-Rechtsprechung zu anderen Sozialleistungen erfolgen muss. Eine entsprechende Einschätzung haben wir nachfolgend vorgenommen und kommen zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass für die vorgesehenen Einschränkungen Rechtsgrundlagen bestehen. Gleichwohl bleiben Fragen zur Abgrenzung und abschließenden Einordnung offen.

Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz ist eine Steuervergütung. Es dient jedoch der Förderung der Familie, soweit es für die verfassungsrechtlich gebotene Freistellung des Kinderexistenzminimums einschließlich der Bedarfe für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung nicht erforderlich ist (§ 31 Satz 2 EStG). Nach dieser gesetzlichen Festlegung würde Kindergeld unionsrechtlich als Familienleistung im Sinne Art. 1 Buchstabe z) der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit einzuordnen sein. In diesem Fall greift die Gleichbehandlung gemäß Artikel 67 der Verordnung.

Wenn Kindergeld aufgrund seiner Berücksichtigung bei der Prüfung einer Hilfsbedürftigkeit als Sozialleistung auch im Rahmen des Anwendungsbereiches der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 (Freizügigkeitsrichtlinie) anzusehen ist, ist die Gleichbehandlung gemäß Artikel 24 Absatz 2 der EU-Richtlinie zu beachten. Nach Absatz 2 können jedoch andere Personen als Arbeitnehmer oder Selbständige sowie Personen, denen der Status erhalten bleibt sowie ihre Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts von Sozialleistungen ausgeschlossen werden, in bestimmten Fällen auch während eines längeren Zeitraumes.

Unionsrechtlich dürfen folglich insbesondere Arbeitnehmer und Selbständige nicht vom Kindergeldanspruch ausgeschlossen werden. Die Abgrenzung soll durch den Nachweis des Erzielens bestimmter Einkünfte erfolgen. Gewinneinkünfte bzw. Einkünfte aus aktiver Arbeitnehmertätigkeit führen zum Kindergeldanspruch, wobei hinsichtlich der Einkünfte keine betragsmäßigen Einschränkung vorliegt. Da die Höhe der Einnahmen nicht maßgeblich ist, können ebenfalls geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zum Anspruch führen. Nach dem Wortlaut führen auch negative Einkünfte aufgrund nachgewiesener Erwerbsaufwendungen

(Werbungskosten/Betriebsausgaben, beispielsweise Aufwendungen zur Arbeitssuche) ebenfalls zum Kindergeldanspruch. Bei Gewinneinkünften können die Voraussetzungen auch durch Vermögensanlage in gewerbliche Beteiligungen (Beteiligungseinkünfte) erfüllt werden.

Eine Einschränkung gegenüber Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie besteht im Ausschluss des Kindergeldanspruchs für Fälle der Arbeitslosigkeit oder Krankheit. Nach der Freizügigkeitsrichtlinie sind Personen, denen der Status als Arbeitnehmer oder Selbständiger erhalten bleibt, und ihre Familienangehörigen vom Leistungsausschluss auszunehmen. Allerdings lässt die Rechtsprechung des EuGH, insbesondere das EuGH-Urteil vom 25. Februar 2016, C-299/14, den Schluss zu, dass während der ersten drei Monate ein weitergehender Ausschluss von Sozialleistungen, im vorliegenden Ausgangsverfahren betreffend Sozialleistungen für Familienangehörige (Kind sowie der Lebenspartner und Vater des gemeinsamen Kindes), unionsrechtlich zulässig sein dürfte. Anderes gilt für den Zeitraum nach einem dreimonatigen Aufenthalt, wie sich aus dem EuGH-Urteil vom 19. September 2013, C-140/12 ableiten lässt. Rechtliche Bedenken bestehen im Erfordernis des Vorliegens inländischer Einkünfte, das nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer auch dann vom Kindergeldanspruch ausschließt, wenn sie ihren Wohnsitz nach Deutschland verlegen.

Nach Ablauf von drei Monaten soll der Kindergeldanspruch weiterhin ausgeschlossen bleiben, wenn die Voraussetzungen zur Freizügigkeit nach § 2 Absatz 2 oder Absatz 3 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) nicht vorliegen. Die Voraussetzung des § 2 Absatz 2 Nummer 1a FreizügG/EU soll nur unter der Voraussetzung zum Anspruch führen, dass zuvor eine andere der in Absatz 2 oder Absatz 3 genannten Voraussetzungen erfüllt war. Diese Einschränkung betrifft Unionsbürger, die lediglich ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche haben.

Artikel 24 Absatz 2 der EU-Richtlinie 2004/38 lässt den Ausschluss von Sozialleistungen auch über einen Zeitraum von drei Monaten hinausgehend für die Sachverhalte des Artikel 14 Absatz 4b) der Richtlinie zu. Dies betrifft das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern, die zur Arbeitssuche eingereist sind und nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden. Das Aufenthaltsrecht erstreckt sich in diesen Fällen auch auf die Familienangehörigen.

Unseres Erachtens ist der vorgesehene weitere, über die ersten drei Monate hinausgehende Ausschluss des Kindergeldanspruchs für arbeitssuchende Personen nach den Bestimmungen der EU-Richtlinie zulässig. Die vorgesehene Anspruchsberechtigung bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 Absatz 3 FreizügG/EU (Erwerbstätige mit vorübergehender

Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Aufnahme einer Berufsausbildung) berücksichtigt, dass nach Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG kein Ausschluss von Sozialleistungen für Personen erfolgen darf, deren Status als Arbeitnehmer oder Selbstständiger erhalten bleibt.

Die Syntax der vorgesehenen gesetzlichen Regelung in § 62 Absatz 1a Satz 3 EStG ist unseres Erachtens hinsichtlich der „oder“-Verknüpfung der Voraussetzungen nicht schlüssig. Der zweite Satzteil schränkt die im ersten Satzteil genannten Anspruchsvoraussetzungen ein. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor: „Dies gilt nicht, wenn nur die Voraussetzungen des § 2 Absatz 2 Nummer 1a des Freizügigkeitsgesetzes/EU erfüllt sind.“

2. Nummer 5, 7 - Streichung des § 66 Absatz 3 und Übernahme der Regelung in § 70 Absatz 1
Änderung § 31 - keine Anrechnung nicht gezahlten Kindergeldes auf den Familienleistungsausgleich

Die geltende Vorschrift § 66 Absatz 3 EStG schränkt die Auszahlung von Kindergeld für Kindergeldanträge ein, die nach dem 31. Dezember 2017 eingehen. Kindergeld wird rückwirkend nur für die letzten sechs Monate vor Beginn des Antragsmonats gezahlt. Die Regelung wurde laut der seinerzeitigen Gesetzesbegründung eingeführt, um die missbräuchliche Inanspruchnahme von Kindergeld insbesondere für zurückliegende Zeiträume auszuschließen.

Der Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine hat die Regelung bereits im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren abgelehnt und erhält seine grundsätzliche Kritik aufrecht. Missbrauchsfälle und deren Ursachen müssen aufgedeckt und konsequent beseitigt werden. Eine Regelung, die einerseits einen Anspruch auf Kindergeld gewährt, um - wie in vorliegender Gesetzesbegründung auf Seite 62 ausgeführt - Annexleistungen nicht auszuschließen, im Übrigen aber die Auszahlung versagt, ist inkonsequent. Liegt Missbrauch vor, dürften weder der Kindergeldanspruch noch darauf aufbauende Annexleistungen gewährt werden.

Die bestehende Regelung widerspricht der geltenden Steuersystematik. Wenn Kindergeld im Rahmen der Festsetzungsverjährung, in Übereinstimmung mit der Berücksichtigung der Kinderfreibeträge, grundsätzlich vier Jahre rückwirkend festgesetzt werden kann, muss auch eine Auszahlung erfolgen können.

Die vorgesehene Gesetzesänderung, mit der die Auszahlungsbegrenzung anstelle § 66 in § 70 geregelt werden, entzieht der vorliegenden Rechtsprechung die Grundlage (Urteil des

Niedersächsischen FG vom 25.09.2018, Az. 8 K 95/18), welche die geltende Regelung in § 66 Absatz 3 verworfen hat.

Die dargelegte kritische Würdigung des § 66 Abs. 3 EStG gilt für die vorgesehene Neuregelung unverändert. Sie benachteiligt insbesondere Eltern, die zurückhaltend bei der Beantragung von Sozial- und Familienleistungen sind und es deshalb möglicherweise versäumen, innerhalb der Halbjahresfrist Kindergeld zu beantragen. Zwischenzeitlich sind die Fälle in der Beratungspraxis angekommen. Häufig handelt es sich um volljährige Kinder, bei denen die besonderen Voraussetzungen des § 32 Absatz 4 EStG vorliegen müssen. Deren Feststellung und Nachweis ist häufig für steuerliche Laien anspruchsvoll und fehleranfällig. Daher treten vermehrt Fälle auf, in denen sich erst nachträglich beim Erstellen der Steuererklärung und im Rahmen der Veranlagung herausstellt, dass die Aufwendungen für Kinder beim Familienleistungsausgleich und nicht beispielsweise als außergewöhnliche Belastungen zu berücksichtigen sind.

Wie sich zeigt, fällt es Eltern insbesondere bei folgenden Sachverhalten schwer, den Kindergeldanspruch rechtzeitig zu erkennen:

- Zweitausbildung nach abgeschlossener beruflicher Erstausbildung, Berücksichtigung während eines Aufbau- oder Ergänzungsstudiums;
- Auslandsstudium, Sprachaufenthalte, Praktika, Volontariat, Trainee-Programme;
- arbeitslose Kinder;
- Übergangszeit / Wartezeit bis zum Ausbildungsbeginn. Bei vielen Studiengängen erfolgt die Bewerbung über Online-Zugänge, die erst kurze Zeit vor Semesterbeginn eröffnen, sodass mangels Nachweis Kindergeldanträge nachträglich gestellt werden.
- Soziale Dienste: Aufgrund der Verweise auf verschiedene Dienste und Rechtsgrundlagen besteht bei vielen Eltern Unsicherheit. Die Rechtsprechung zur Berücksichtigung einzelner Dienste verdeutlicht die Schwierigkeit der Rechtsmaterie.

Bei der Veranlagung wird auf die steuerliche Entlastung durch die Kinderfreibeträge der Anspruch auf Kindergeld angerechnet, indem er gemäß § 31 Satz 4 EStG der tariflichen Einkommensteuer hinzugerechnet wird. Die Anrechnung erfolgt auch bei nicht gezahltem Kindergeld aufgrund der Auszahlungsbeschränkung.

Beantragen Eltern beispielsweise Kindergeld erst im zweiten Halbjahr des Folgejahres beantragen, wird für das zurückliegende Kalenderjahr kein Kindergeld ausgezahlt. Aufgrund der Anrechnung des Kindergeldanspruchs bei der Veranlagung erhalten Eltern in diesen Fällen keine oder - bei höherem Steuersatz - nur die über dem Kindergeld hinausgehende steuerliche Entlastung. Eltern mit geringerem Einkommen werden besonders benachteiligt, weil das Kinderexistenzminimum nicht steuerfrei gestellt wird. Wir halten die Vorschrift deshalb für verfassungswidrig und werden sie gerichtlich überprüfen lassen.

Die vorgesehene Neuregelung in § 62 EStG führt zu weiteren Widersprüchen. Eltern, die aufgrund der vorgesehenen Einschränkung nach Zuzug in Deutschland keinen Anspruch auf Kindergeld haben, erhalten im Rahmen der Veranlagung ungeachtet dessen auch für diese Monate Kinderfreibeträge ohne Anrechnung von Kindergeld! Ist hingegen bei der Veranlagung festzustellen, dass aufgrund der erzielten Arbeitnehmereinkünfte Kindergeldanspruch besteht, wird dieser angerechnet und die steuerliche Entlastung entfällt, selbst wenn zu diesem Zeitpunkt der Kindergeldantrag nicht mehr zur Auszahlung des Kindergeldes für das zurückliegende Jahr führt.

Die aufgezeigten Ergebnisse zeigen, dass die Vorschrift nicht sachgerecht ist, zu sozial ungerechten Ergebnissen führt und gestrichen werden sollte.

Wenn dennoch an der zeitlichen Beschränkung der Auszahlung von Kindergeld für rückwirkende Zeiträume festgehalten werden soll, schlagen wir hilfsweise eine gesetzliche Änderung für die Umsetzung des Familienleistungsausgleichs im Veranlagungsverfahren wie folgt vor:

- 1. Wird im Veranlagungsverfahren ein Kindergeldanspruch festgestellt, ist die Annahme einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Familienleistung widerlegt, in diesen Fällen ist die Auszahlungsbeschränkung aufzuheben.**

Alternative:

- 2. Im Falle der Auszahlungsbegrenzung erfolgt lediglich eine Anrechnung des tatsächlich gezahlten Kindergeldes. Die Regelung in § 31 Satz 4 EStG wäre dahingehend zu ergänzen.**

3. Nummer 8 - § 71 - vorläufige Einstellung der Zahlung des Kindergeldes

Die vorgesehene Regelung ermöglicht der Familienkasse eine zeitlich befristete Einstellung der Kindergeldzahlung ohne Änderung der Kindergeldfestsetzung, wenn Tatsachen bekannt werden, die zum Wegfall des Anspruches führen.

Steuersystematisch wäre eine Änderung des Bescheides vorzuziehen. Eine sofortige Zahlungseinstellung kann jedoch dazu beitragen, spätere Streitfälle im Rahmen des Schuldverhältnisses zu vermeiden, wenn der Kindergeldanspruch bestandskräftig versagt wird. Andererseits müssen die betroffenen Eltern für diese Zeit einen Zahlungsausfall verkraften. Aufgrund der Verfahrensregelungen in Absatz 2 und der in Absatz 3 geregelten Befristung auf zwei Monate, innerhalb derer die Kindergeldfestsetzung aufzuheben oder Kindergeld nachzuzahlen ist, ist die Regelung nach unserer Einschätzung ausgewogen. Nicht auszuschließen ist, dass spätere Rechtsbehelfe und Anträge im Rahmen der Aufhebung der Kindergeldfestsetzung die gewünschte Wirkung der vorläufigen Auszahlung einschränken.

Mit freundlichen Grüßen

Uwe Rauhöft
Geschäftsführer

Erich Nöll, RA
Geschäftsführer

BVL – BUNDESVERBAND LOHNSTEUERHILFEVEREINE E.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

1 Ausgangslage

Die Familienkasse der BA (FamKa BA) ist u. a. für die Auszahlung des Kindergeldes im Rahmen des Familienleistungsausgleichs zuständig. Der gesetzliche Auftrag beinhaltet dabei auch die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung. Zur rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge sind in der Vergangenheit bereits verschiedene gesetzliche Regelungsinstrumente installiert worden, die unrechtmäßigen Bezug der Leistung verhindern bzw. aufdecken sollen.

Zu nennen ist zum einen die seit 01.01.2016 erforderliche Identifizierung des Kindergeldberechtigten und der Kinder anhand der steuerlichen Identifikationsnummer. Hierbei erfolgt in regelmäßigen Abständen ein Abgleich mit der zentralen Datenbank des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt). Zudem wurde mit der Novellierung des § 66 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) zum 01.01.2018 eine Auszahlungsbeschränkung für Kindergeld aufgenommen, womit dieses nur sechs Monate rückwirkend seit Antragstellung ausgezahlt werden kann.

Am 20.02.2019 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines „Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ beschlossen. Der Gesetzesentwurf sieht umfangreiche Änderungen bei den Regelungen zum Kindergeld und in der behördenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Aufdeckung von Leistungsmissbrauch vor.

Mit zielgenauen Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen soll der unberechtigte Bezug von Kindergeld vermieden und Überzahlungen verringert werden.

Die Direktion der FamKa BA wurde als operativ umsetzende Behörde vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs eng eingebunden und konnte ihr Wissen aus der administrativen Praxis bei der Aufdeckung von Leistungsmissbrauch und in der behördenübergreifenden Zusammenarbeit einbringen. Die neuen Regelungen des Gesetzesentwurfs stellen der FamKa BA umfangreiche Instrumente zur Verfügung, um künftig Kindergeldmissbrauch, sowohl in Einzelfällen als auch systematisch organisierten, zu verhindern oder bereits im frühen Stadium zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund wird der Entwurf des „Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ von der BA begrüßt.

2 Bewertung des Gesetzesentwurfs

2.1 Verknüpfung des Freizügigkeitsrechts mit dem Kindergeldanspruch, § 62 Abs. 1a EStG n. F.

Das „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ sieht eine Änderung des EStG durch die Verknüpfung des Freizügigkeitsrechts mit dem Kindergeldanspruch (§ 62 Abs. 1a EStG) vor. Neu zugezogene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sollen während der ersten drei Monate, sofern keine inländischen (Erwerbs-)Einkünfte erzielt werden, von Kindergeldleistungen ausgeschlossen werden. Nach den ersten drei Monaten hängt der Anspruch auf Kindergeld von der Freizügigkeitsberechtigung ab, wobei nicht jeder Grund für die Gewährung des Freizügigkeitsrechts für die Inanspruchnahme von Familienleistungen ausreichen soll. Die FamKa BA erhält diesbezüglich eine eigene Prüfkompetenz; bei Ablehnung des Kindergeldes ist die Ausländerbehörde zu informieren (Vorbehalt Ausländerbehörde). Für wirtschaftlich aktive Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ergeben sich keine Einschränkungen.

Aus Sicht der BA können hiermit der Gefahr von Leistungsmissbrauch begegnet und Überzahlungen maßgeblich verringert werden.

2.2 Neue Bearbeitungsschwerpunkte der FamKa BA

Im Folgenden sollen künftige Bearbeitungs- und Frageschwerpunkte bei der Bearbeitung der Anträge von EU-Bürgerinnen und -Bürger dargelegt werden:

- Gibt die Antragstellerin/der Antragsteller an, selbständig erwerbstätig zu sein, ist durch die FamKa BA vor allem die Ernsthaftigkeit der ausgeübten Tätigkeit zu überprüfen. Dabei wird nicht allein auf die Gewerbeanmeldung abzustellen sein, sondern es werden weitere Unterlagen angefordert. Neben der Versicherung in einer Krankenkasse, Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung, ein Steuerbescheid, die Bilanz – bzw. Gewinn- und Verlustrechnung – können ein Mietvertrag über Gewerberäume, Kundenverträge, bzw. Aufträge, Kaufverträge über Arbeitsmittel, Beiträge für Berufsgenossenschaften oder die Mitgliedschaft in einer Innung/IHK sowie der Nachweis über ein eingerichtetes Bankkonto dienen.
- Die Formulierung des § 62 Abs. 1a EStG n. F. stellt ausdrücklich auf inländische Einkünfte ab. Nach Deutschland entsandte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger fallen ausweislich einer Bescheinigung des ausländischen Trägers für die Zeit der Erwerbstätigkeit in Deutschland weiterhin unter die Rechtsvorschriften des Entsendestaates und sind daher nicht in das inländische System der sozialen Sicherung eingebunden. Ein Anspruch würde daher mangels inländischer Einkünfte in den ersten drei Monaten nach der Einreise entfallen. Aufgrund des bestehenden Arbeitsverhältnisses würde erst ab dem vierten Monat der Einreise ein Anspruch zu bejahen sein.
- Die Freizügigkeitsberechtigung selbst wird von der FamKa BA nicht an sich überprüft; hat die FamKa BA Zweifel am Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG/EU wird grds. nur der Anspruch auf Kindergeld geprüft. Die FamKa BA meldet diese Zweifel an die Ausländerbehörde, die die Freizü-

gigkeitsberechtigung in eigener Zuständigkeit prüft. Eine entsprechende Verpflichtung der Ausländerbehörde, die gemeldeten Zweifelsfälle umgehend zu prüfen, wäre für eine rasche abschließende Entscheidung dienlich.

Ob ausreichende Existenzmittel im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 i. V. m. § 4 FreizügG/EU zur Verfügung stehen, kann mittels einer Vergleichsberechnung aller gesetzlich zulässigen Einkommen und Vermögen mit den sozialhilferechtlichen Bedarfssätzen erfolgen. Dabei sind auch die persönlichen Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Der Schwellenwert, unter dem einer oder einem deutschen Staatsangehörigen Sozialhilfe gewährt wird, darf dabei nicht unterschritten werden. Da diese regional abweichen, wird kein fester Wert hierfür genannt. An dieser Stelle würde sich aus verfahrensökonomischen Erwägungen die Festlegung eines Richtwerts, unterhalb dessen vom Fehlen ausreichender Mittel ausgegangen werden kann, anbieten. Als Richtwert könnte der Mindestsatz von Leistungen nach dem SGB II, derzeit 424,00 EUR, herangezogen werden. Die Berücksichtigung der Kosten für Unterkunft bliebe dabei außer Betracht.

§ 62 Abs. 1a EStG n. F. ist auch insoweit eine geeignete Maßnahme, um ungerechtfertigten Bezug von Kindergeld bereits im Vorfeld zu verhindern. Die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wird von Seiten der FamKa BA daher begrüßt.

2.3 Automatisierter Abruf – Sozialleistungsträger gem. § 68 Abs. 5 EStG n. F.

Mit dem neu eingefügten § 68 Abs. 5 EStG wird der FamKa BA der Auftrag erteilt, den Datenaustausch mit den Trägern v. a. der Leistungen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende auszubauen. Hierfür soll die FamKa BA vorgenannten Stellen den für den Kindergeldbezug maßgebenden Sachverhalt im Wege eines automatisierten Abrufverfahrens zur Verfügung stellen. Somit wird sichergestellt, dass die erforderliche Information über den Bezug oder die Einstellung der Zahlung zeitnah und elektronisch zur Verfügung steht. Der Entwurf in der derzeitigen Fassung umfasst allerdings noch nicht den Zugriff der FamKa BA auf die Daten der Sozialleistungsträger. Mit Blick auf die Erreichung der Zielsetzung des Gesetzes empfiehlt die BA einen gegenseitigen Datenaustausch der FamKa BA mit den Sozialleistungsträgern.

2.4 Automatisierter Abruf – ausländische Träger für Familienleistungen, § 68 Abs. 6 EStG n. F.

In Ergänzung zum elektronischen Datenaustausch mittels EESSI („Electronic Exchange of Social Security Information“) soll nach Maßgabe des neu eingefügten § 68 Abs. 6 EStG den Trägern von Familienleistungen in den europäischen Mitgliedstaaten ebenfalls die Möglichkeit eines unmittelbaren Datenabrufs bei der FamKa BA eingeräumt werden. Als Ausnahmeregelung zu § 30 Abs. 6 Abgabenordnung (AO) auf Grundlage von Art. 9 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 987/2009 wird die Information über den inländischen Bezug von Kindergeld zur schnelleren Berechnung von Differenzkindergeld elektronisch zur Verfügung gestellt, sofern im Gegenzug der FamKa BA ebenfalls eine solche Abrufmöglichkeit beim ausländischen Träger eingeräumt wird. Die für die Entscheidung relevanten Belange können so

durch den Träger der Leistung schnell ermittelt werden und Über- bzw. Doppelzahlungen werden vermieden. Das BMF kann aufgrund der enthaltenen Verordnungsermächtigung die technischen Voraussetzungen eines automatisierten Abrufs regeln.

Die Möglichkeit, Daten – in Ergänzung zur Kommunikation zu EESSI – zum Abruf zur Verfügung zu stellen, wird den grenzüberschreitenden Informationsaustausch deutlich vereinfachen, sofern sich auch die jeweiligen europäischen Partnerbehörden für den gegenseitigen Datenaustausch öffnen.

2.5 Vorläufige Zahlungseinstellung nach § 71 EStG n. F.

Wenn Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen bestehen, soll künftig die Einstellung der Zahlung über einen begrenzten Zeitraum von höchstens zwei Monaten ohne Bescheiderteilung möglich sein. Hiermit soll schnell auf Veränderungen in den Verhältnissen des oder der Berechtigten reagiert werden können, um Überzahlungen zu vermeiden. Stellt sich während der Überprüfung heraus, dass die Voraussetzungen für den Bezug weiterhin vorliegen, ist Kindergeld unverzüglich nachzuzahlen. Die kurzfristige Zahlungseinstellung stellt dabei ein geeignetes Instrument dar, den Sachverhalt zu überprüfen und Überzahlungen zu verhindern. Die Aufnahme der Regelung in den Gesetzesentwurf wird von Seiten der BA begrüßt.

3 Maßnahmen der FamKa BA zur Umsetzung

Zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch und zur Umsetzung des Gesetzesentwurfs geht die FamKa BA ganzheitlich vor. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bundesweiten Flächenorganisation werden hinsichtlich des Erkennens von Verdachtsfällen auf Basis einer umfassenden Arbeitshilfe sensibilisiert. Zur Missbrauchsbekämpfung in lokalen, behördenübergreifenden Netzwerken (sog. „Task Forces“) hat jede regionale Familienkasse der FamKa BA zunächst 2 zusätzliche Stellen erhalten. Bundesweit werden durch die regionalen Familienkassen behördenübergreifende Netzwerke an den jeweiligen Standorten initiiert. Diese umfassen neben dem Zoll und der Polizei auch Ordnungsämter, Einwohnermeldeämter, Ausländerbehörden und Jobcenter.

Darüber hinaus wurde in der FamKa BA ein bundesweites, zentral gesteuertes Sonderteam – ansässig in Thüringen – mit rd. 20 Stellen zur Prüfung und weiteren Bearbeitung von Verdachtsfällen auf Leistungsmissbrauch aufgebaut, welches von der Familienkasse Direktion mit 2 zusätzlichen Stellen koordiniert wird. Das Team stellt tiefgehende Ermittlungen an und veranlasst bei Bestätigung eines Verdachts Zahlungseinstellungen sowie Rückforderungen. Diese zentrale bundesweite Bearbeitung auftretender Fallgestaltungen ermöglicht das frühzeitige Erkennen von Tatmustern, die in neue Auswertungsmethoden einfließen. So werden diese nicht nur bei der nachträglichen Ermittlung von Leistungsmissbrauchsfällen relevant, sondern auch bei deren Prävention. Die Zusammenarbeit mit den Geschäftsbereichen der Rechtskreise SGB II und SGB III innerhalb der Zentrale der BA – zukünftig auch auf Grundlage des § 68 Abs. 5 EStG n. F. – ermöglicht zudem eine umfassende Aufklärung relevanter Fallgestaltungen, da sich Tatmuster des Sozialleistungsmissbrauchs oft mit solchen des Kindergeldmissbrauchs decken.

Zur Erkennung und Vermeidung von Leistungsmissbrauch wird als zentrales Analysewerkzeug das Enterprise Fraud Management der BA verwendet. Im hierfür zuständigen Bereich der Zentrale der BA werden Analysemodelle entwickelt, die im Rahmen von Data Mining eingesetzt werden und so die Daten der FamKa BA auf auffällige Fallgestaltungen hin überprüfen.

Eine Kooperationsvereinbarung mit der Generalzolldirektion wird künftig die enge Zusammenarbeit der FKS mit der FamKa BA regeln. Der FKS wird dabei u. a. die Befugnis eingeräumt werden, an den Prüfungen der FamKa BA mitzuwirken, um unberechtigten Bezug von Kindergeld effektiv aufzudecken.

Die Ergebnisse aus aufgedeckten Missbrauchsfällen werden künftig in einer zentralen Missbrauchsstatistik zusammengefasst. Die FamKa BA bündelt dabei sämtliche Erkenntnisse auch aus der lokalen Netzwerkarbeit.

4 Zu den Stellungnahmen einzelner Bundesländer

Das Land Berlin hat in einer Empfehlung vom 28. März 2019 gegen den Ausschluss von Kindergeld von wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern europarechtliche Bedenken erhoben, da die Änderungsvorschläge im EStG zu einer Schlechterstellung von EU-Bürgern und EU-Bürgerinnen ohne Erwerbsstatus im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen führen.

Zudem warnt das Land Berlin vor einer Belastung der FamKa BA mit der zusätzlichen Prüfkompetenz hinsichtlich des Vorliegens der Freizügigkeitsberechtigung. Diese Stellungnahme lässt jedoch außer Acht, dass die FamKa BA lediglich Zweifelsfälle prüfen und zudem nicht in die Kernkompetenz der Ausländerbehörden eingegriffen wird, die Freizügigkeitsberechtigung selbst abzuerkennen. Diese verbleibt bei der zuständigen Behörde, die FamKa BA prüft lediglich – wie bisher auch schon – die Voraussetzungen für einen Kindergeldanspruch.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2019 hat das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Sachsen die Schaffung einer Möglichkeit zum automatisierten Datenaustausch in § 68 Abs. 5 EStG n. F. ausdrücklich unterstützt. Das Ministerium des Freistaats schlägt darüber hinaus vor, eine zusätzliche Mitteilungspflicht für Arbeitsagenturen und Jobcenter einzuführen, wenn arbeits- und ausbildungsplatzsuchende Kinder ihren Mitteilungspflichten nicht mehr nachkommen.

Dieser Vorschlag würde aus Sicht der BA zu weiterer Transparenz führen, zumal diese Informationen für die Festsetzung von Kindergeld eine besondere Anspruchsvoraussetzung darstellen. Hierdurch ließe sich insgesamt ein größerer Erfolg bei der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch erzielen.

STELLUNGNAHME



ENTWURF EINES GESETZES GEGEN ILLEGALE BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALLEISTUNGSMISSBRAUCH

Kernforderungen des Mittelstands

1. Ursachen bekämpfen: Bürokratie- und Abgabenlast senken
2. Zusammenarbeit der Behörden ausbauen, ohne Zuständigkeiten zu verwässern
3. Verhältnismäßigkeit bei Vorenthalten von Arbeitsentgelt bewahren
4. „Tagelöhnerbörsen“ effizient bekämpfen
5. Schwarzarbeit durch anonyme Werbung eindämmen
6. Finanzkontrolle gezielter stärken und Überforderung vermeiden

Allgemeines

Durch Schwarzarbeit geht der deutschen Wirtschaft jährlich etwa 300 Milliarden Euro Umsatz verloren. Negative Folgen durch Wettbewerbsverzerrung und Mindereinnahmen für die soziale Sicherung und bei Steuern betreffen nicht nur regelkonforme Unternehmen, sondern jeden einzelnen Bürger. Darüber hinaus untergräbt illegale Beschäftigung die Steuermoral und das Vertrauen in den Staat. Grundsätzlich begrüßt der BVMW die Initiative der Bundesregierung, verstärkt gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vorzugehen. Gesetzesänderungen, die dessen effektive Bekämpfung ermöglichen, befürwortet der Mittelstand.

Der Staat darf sich bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch jedoch nicht allein auf die Symptome beschränken. Die Ursachen müssen endlich gezielt beseitigt werden. Der Hauptgrund für Schwarzarbeit ist und bleibt die hohe Bürokratie- und Abgabenlast. Zielgerichteter Bürokratieabbau und Abgabensenkungen würden die Anreize für Schwarzarbeit spürbar und nachhaltig verringern.

Forderungen

Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen nimmt der BVMW zu folgenden Punkten Stellung:

1. Ursachen bekämpfen: Bürokratie- und Abgabenlast senken

Der Gesetzentwurf befasst sich, wie auch vergangene Gesetzesvorhaben, ausschließlich mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit durch Bekämpfung der Symptome. Vermehrte Kontrollen sollen den Betrug aufdecken und abschreckend wirken. Die Ursachen für Schwarzarbeit – ausufernde Bürokratie und eine unverhältnismäßig hohe Abgaben- und Steuerlast – werden nicht in den Blick genommen.

Forderungen des BVMW

Die Bürokratiebelastung der deutschen Wirtschaft steigt. Hatten die Kosten laut Statistischem Bundesamt 2017 noch rund 45 Milliarden Euro betragen, lag die Belastung 2018 be-

reits bei über 50 Milliarden Euro. Allein aus Bundesgesetzen resultieren 10.000 Informationspflichten für den Mittelstand. Auch mit diesem Gesetzentwurf kommen neue Bürokratiekosten aus Informationspflichten und durch Betriebsprüfungen für den Mittelstand hinzu. Statt die Ursachen für illegale Beschäftigung in den Blick zu nehmen und so Anreize für Schwarzarbeit zu minimieren, konzentriert man sich ausschließlich darauf, durch verstärkte Kontrollen die Symptome zu bekämpfen. Eine Verringerung der Bürokratie- und Abgabenlast, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, ist mit Nachdruck zu verfolgen. Als ersten Schritt fordert der BVMW die Bundesregierung auf, im vorliegenden Gesetzentwurf die Bürokratie- und Abgabenlast für den Mittelstand so gering wie möglich zu halten.

2. Zusammenarbeit der Behörden ausbauen, ohne Zuständigkeiten zu verwässern

Von einem verbesserten Datenaustausch zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und anderen an der Aufdeckung und Bekämpfung beteiligten Behörden verspricht sich das Bundesministerium für Finanzen ein effizienteres Vorgehen. Durch Schaffung entsprechender Übermittlungsbefugnisse und Datenabrufberechtigungen soll insbesondere die Vernetzung zwischen FKS und Jobcentern, Familienkassen, Finanzämtern sowie Strafverfolgungs- und Polizeibehörden verbessert werden.

Forderung des BVMW

Eine verstärkte Zusammenarbeit und ein effektiver Datenaustausch zwischen den Behörden sind zu begrüßen, sofern daraus ein effizienteres Vorgehen gegen Schwarzarbeit folgt. Der aktuelle Gesetzentwurf verwässert jedoch zum Teil die Zuständigkeiten (z.B. mit der Familienkasse) und wirkt so einer effizienten Arbeit entgegen. Dem sollte durch klar definierte Aufgaben und Zuständigkeiten entgegengewirkt werden.

3. Verhältnismäßigkeit beim Vorenthalten von Arbeitsentgelt bewahren

Die Sicherung von Sozialleistungsansprüchen soll durch die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes (§ 8) für das leichtfertige Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt verstärkt werden. Dieser ergänzt den Straftatbestand nach § 266a StGB.

Forderung des BVMW

Grundsätzlich befürwortet der BVMW ein effizientes Vorgehen gegen das Veruntreuen und Vorenthalten von Arbeitsentgelt. Wettbewerbsverzerrungen wirken sich besonders hart auf kleine und mittlere Unternehmen aus. Jedoch muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Die vorliegende Fassung des Gesetzentwurfs ist noch zu unkonkret. Es muss sichergestellt werden, dass durch die Formulierung der „Leichtfertigkeit“ nicht bereits kleine Versehen und Ungenauigkeiten zu hohen Geldstrafen führen.

4. „Tagelöhnerbörsen“ effizient bekämpfen

Mit der Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz für das unzulässige Anbieten von Arbeitsleistung im öffentlichen Raum trägt der Gesetzentwurf dazu bei, sogenannte „Tagelöhnerbörsen“ einzudämmen. So kann bereits die Anbahnung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung effektiver verhindert werden.

Forderung des BVMW

Aus Sicht des BVMW ist grundsätzlich zu befürworten, dass die FKS zukünftig gezielter gegen „Tagelöhnerbörsen“ vorgehen kann, da diese direkt zur Ausübung von Schwarzarbeit führen und organisierte Kriminalität fördern. Allerdings bestehen Zweifel, ob der neu hinzugefügte § 5a legales von illegalem Verhalten hinreichend abgrenzt. Beispielsweise ist der Sachverhalt unklar, wann eine Person ihre Arbeitsleistung anbietet, für die direkt am Ort einer Baustelle geworben wurde (z.B. durch ein Schild „Bauarbeiter gesucht“). Liegt ein Arbeitsangebot vor, das geeignet ist, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung zu ermöglichen, ist zu befürchten, dass ordnungsgemäßes Verhalten kriminalisiert wird. Der Gesetzentwurf muss an dieser Stelle nachgebessert werden. Gerade kleine und mittlere Unternehmen sind in bestimmten Branchen auf Flexibilität angewiesen, um beispielsweise krankheitsbedingte Ausfälle oder Auftragsspitzen zu kompensieren.

5. Schwarzarbeit durch anonyme Werbung eindämmen

Der Gesetzentwurf sieht gemäß § 7 erweiterte Auskunftsansprüche bei anonymen Angeboten und Werbemaßnahmen in Print-, Online- und sonstigen Medien vor. Bestehen Anhaltspunkte für Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung, hat die FKS zukünftig einen Auskunftsanspruch gegenüber der Person, die das Angebot oder die Werbemaßnahme veröffentlicht hat.

Forderung des BVMW

Der BVMW begrüßt ausdrücklich die Kompetenzerweiterung der FKS im Zusammenhang mit anonymer Werbung. Ein solcher Auskunftsanspruch ermöglicht es der FKS, gezielt gegen strukturelle Schwarzarbeit vorzugehen. Die von anderen Verbänden geforderte Verpflichtung, mit jedem Angebot und jeder Werbemaßnahme einen Namen bzw. die Anschrift des Auftraggebers zu veröffentlichen, hält der BVMW nicht für sinnvoll. Eine solche Regelung führt zu unnötigem Mehraufwand und stellt jeden Werbenden unter Generalverdacht.

6. Finanzkontrolle gezielter stärken und Überforderung vermeiden

Der Gesetzentwurf sieht eine Stärkung der FKS vor, um ein effizienteres Vorgehen gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbetrug zu ermöglichen. Hierzu erhält die FKS weitgreifende neue Aufgabenfelder und umfangreiche Kompetenzerweiterungen:

- Die Schaffung einer Prüfungs- und Ermittlungskompetenz im Hinblick auf Scheinarbeitsverhältnisse und Scheinselbstständigkeit soll eine bessere Bekämpfung gewährleisten.

- Die FKS erhält eine Kompetenzerweiterung bei unzulässigem Anbieten von Schwarzarbeit im öffentlichen Raum.
- Auskunftsansprüche bei anonymen Werbemaßnahmen stärken die FKS bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung.
- Die Aufgabenfelder der FKS werden beim Aufdecken von unrechtmäßigem Kindergeldbezug erweitert.
- Zusätzlich kommen neue Aufgaben gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen und die Bekämpfung von Menschenhandel sowie die Überprüfung der Einhaltung von tarifvertraglich geregelten Unterkunftsbereitstellungen hinzu.

Zur Bewältigung dieser vielseitigen neuen Aufgaben und Kompetenzen werden die Personalkapazitäten bei den entsprechenden Behörden ausgebaut.

Forderungen des BVMW

Laut Europäischer Kommission schätzt die Mehrheit der Bevölkerung die Wahrscheinlichkeit, bei der Ausübung von Schwarzarbeit erwischt zu werden, gering oder sehr gering ein. In

Anbetracht dieser Tatsache sollte die FKS sich auf ihre eigentlichen Aufgaben besinnen – die Aufdeckung und Bekämpfung von Schwarzarbeit. An den Stellen, wo fehlende Befugnisse zu Ineffizienzen bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung führen, müssen die Kompetenzen gezielt erweitert werden. Statt sich darauf zu konzentrieren, werden jedoch umfangreiche neue Aufgabenfelder (z.B. Aufdeckung von Kindergeldbetrug) ergänzt.

Angesichts der Fülle neuer Aufgaben, die das Gesetz vorsieht, muss sichergestellt werden, dass die FKS über ausreichende Kapazitäten für eine wirksame Umsetzung verfügt. Andernfalls drohen strukturelle Schwächen und eine Überforderung der Finanzkontrolle. Hierzu sollten neben dem geplanten Personalaufbau auch bestehende Arbeitsabläufe hinsichtlich ihres Optimierungspotenzials geprüft werden, um vorhandene Kapazitäten freizulegen. Verwaltungsvereinfachungen müssen unbedingt angegangen werden. Es gilt, alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung auszuloten und Digitalisierungspotenziale zu nutzen.

Ansprechpartner

Dr. Hans-Jürgen Völz
Leiter Volkswirtschaft
Tel.: +49 30 533206-49
E-Mail: hans-juergen.voelz@bvmw.de

Johanna Jost
Referentin für Arbeit und Soziales
Tel.: +49 30 533206-554
E-Mail: johanna.jost@bvmw.de

Der BVMW vertritt im Rahmen der Mittelstandsallianz 900.000 kleine und mittlere Unternehmen. Über 300 Repräsentanten haben jährlich rund 800.000 direkte Unternehmerkontakte. Der BVMW organisiert mehr als 2.000 Veranstaltungen pro Jahr.

Kontakt:

Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) e. V.
Bereich Politik und Volkswirtschaft
Potsdamer Straße 7, 10785 Berlin
Tel.: +49 30 533206-0, Fax: +49 30 533206-50
politik@bvmw.de, @BVMWeV, www.bvmw.de

Der Bundesvorsitzende



DSTG * Deutsche Steuer-Gewerkschaft * Friedrichstr. 169 * 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
 Vorsitzende des Finanzausschusses
 Bettina Stark-Watzinger MdB
 Platz der Republik 1
 11011 Berlin

Friedrichstraße 169

10117 Berlin

Telefon: 030 / 20 62 56 - 600

Telefax: 030 / 20 62 56 - 601

Internet: www.dstg.deE-Mail: dstg-bund@t-online.dePer E-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

2. Mai 2019

Öffentliche Anhörung zu dem „Gesetzentwurf der Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch“ (BT-Drucksache 19/8691)

**Geschäftszeichen PA 7-19/8691
 Ihr Schreiben vom 25. April 2019**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
 sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung und die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme danken wir. Für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DSTG) nehme ich wie folgt Stellung:

Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs wird begrüßt. Illegale Beschäftigung, die damit verbundene Ausbeutung von Menschen, die damit einhergehende Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch die oft damit verbundene Steuerhinterziehung sowie die Nichteinbehaltung und Nichtabführung von Lohnsteuer sind gegen die Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft gerichtet. Dabei geht es zum einen um eine milliardenschwere Schädigung des Gemeinwesens (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger) Jahr für Jahr. Zum anderen handelt es sich aber auch um eine empfindliche Störung eines fairen marktwirtschaftlichen Leistungswettbewerbs.

Der Staat ist daher zum Handeln verpflichtet, da er sich sonst dem Vorwurf aussetzen würde, durch Unterlassen von Gesetzesvollzugsmaßnahmen eine Störung des fairen Wettbewerbs stillschweigend zu dulden. Dieser Handlungspflicht kommt der Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf nach. Dabei sollte auch die generalpräventive Wirkung eines solchen Gesetzes nicht unterschätzt werden.

Aber auch das Thema „Sozialleistungsbetrug“ muss energisch angegangen werden. Sozialleistungsbetrug ist im Grunde eine Art Steuerhinterziehung mit umgekehrten Vorzeichen. Sie ist insbesondere dann zu ächten, wenn sozialstaatliche Strukturen bewusst und systematisch ausgenutzt werden, ja der Sozialleistungsbetrug sogar möglicherweise mit Hilfe von mafiösen und organisierten kriminellen Strukturen stattfindet. Vom objektiven Tatbestand her sehen wir eine deutliche Vergleichbarkeit. Unterschiede sind gegebenenfalls durch die Strafjustiz im Bereich des persönlichen Schuldvorwurfs abzuarbeiten.

Alle gesetzlichen Regelungen nützen jedoch wenig, wenn der Staat seine eigenen Gesetzesbefehle nicht umsetzt. Es ist daher zu begrüßen, dass mit dem Gesetz eine entsprechende Anpassung der Personalausstattung der Zollverwaltung, des Informationstechnikzentrums Bund und der Familienkassen verbunden ist. Wir legen als Fachgewerkschaft auch Wert darauf, dass das Bundeszentralamt für Steuern stets in diese Personalausstattungsprüfung mit einbezogen wird. Ob die Berechnungen zum Personalbedarf zutreffend sind, muss zeitnah evaluiert werden.

Die Stellenbereitstellung im Haushaltsverfahren ist das eine. Es muss jedoch alles dafür getan werden, damit die bereitgestellten Stellen auch besetzt werden, ausreichend in IT investiert wird und eine sorgfältige Aus- und Fortbildung der Beschäftigten erfolgt, die die einschlägigen Gesetze umsetzen müssen.

Von interessierter Seite dürfte auch hier schnell der Vorwurf der Bürokratieausweitung kommen. Dieser Argumentation möchten wir entgegentreten. Es geht hier schlichtweg um Kriminalität, die zu verfolgen, aufzuklären und gegebenenfalls abzuurteilen ist. Dies ist natürlich aufwändiger als wenn man nichts machen würde. Nichtstun ist jedoch keine Alternative. Es ist auch leider so, dass wegen einiger „schwarzer Schafe“ auch ein Großteil ehrlicher Unternehmen in Überprüfungsvorgänge einbezogen wird. Diese generalpräventive

Wirkung ist sinnvoll und kann auch Selbstreinigungskräfte innerhalb der Wirtschaft auslösen. Überhaupt sollten sich ehrliche und rechtschaffene Unternehmen dichter an die Seite des Staates stellen, sein Handeln bei der Verfolgung illegaler und wettbewerbsschädigender Praktiken unterstützen und auch kriminelles Handeln von Konkurrenten mehr zur Anzeige zu bringen. Steuer- und Abgabengerechtigkeit ist nicht nur Sache des Staates, sondern auch jedes Einzelnen und jedes Unternehmens. Verstöße hiergegen schädigen uns alle.

Wir regen auch an, das in den §§ 73 ff. StGB verankerte Mittel der „Einzziehung“ viel stärker in den Fokus zu rücken. Die Materie ist außerordentlich kompliziert, so dass es einer erheblichen Sensibilisierung bedarf. Es muss sichergestellt sein, dass auch die rechtswidrig erlangten Taterträge nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) von den Einziehungsregelungen erfasst sind.

Die Zusammenarbeit in der Praxis zwischen Zollbehörden, der Bundesagentur für Arbeit, den Staatsanwaltschaften und den Finanzämtern läuft aus Sicht der Steuerfahndungsstellen in aller Regel gut. Die Zusammenarbeitsvereinbarungen werden beachtet. Gleichwohl wird angeregt, das Thema „Optimierung der Zusammenarbeit“ immer wieder neu aufzurufen. Die Verwaltungen und die Justiz stehen vor gewaltigen Generationswechslern und damit einhergehenden Personalveränderungen. Erfahrungswissen geht sozusagen in den Ruhestand und muss durch jüngere Kräfte neu aufgebaut werden. Die interbehördliche Zusammenarbeit ist im föderalen und kompetenzgeprägten Rechtsstaat nicht selbstverständlich und ist auch in der Ausbildung kein Schwerpunktthema. Sie muss daher immer wieder thematisiert und verfeinert werden. Wir regen hierzu einen verstärkten Austausch der Führungskräfte an, um gemeinsame Strategien zu entwickeln. Auch die Kolleginnen und Kollegen vor Ort sollten immer wieder zu gemeinsamen Dienstbesprechungen zusammengerufen werden. Dies schafft Vertrauen, Berechenbarkeit und Verständnis für andere Behörden.

Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe c) des Entwurfs:

Die Stoßrichtung der Änderung ist zu begrüßen. Wir schlagen jedoch vor, die handwerkliche Umsetzung etwas präziser vorzunehmen. Der Normalfall der Schwarzarbeit besteht ja in einem aktiven Tun, während es bei der Neufassung des Absatzes 2 Satz 2 ja gerade um das Gegenteil, nämlich um das Vortäuschen eines Tuns, also objektiv um ein Nichttun, geht. Man sollte daher aus Gründen der Gesetzesklarheit und der Bestimmtheit mit dem Mittel der Fiktion arbeiten („Als Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes gilt auch [...]“).

Ebenso wird vorgeschlagen, dies bereits in den Gesetzeszweck (§ 1 Absatz 1 SchwarzArbG) mit aufzunehmen.

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a) des Entwurfs:

Die Neufassung von § 2 Absatz 1, insbesondere die Erweiterung des Satzes 2, wird begrüßt. Damit ist die Prüfungskompetenz der Behörden der Zollverwaltung auf „Anhaltspunkte“ für steuerliche Pflichtenverstöße weiterhin klargestellt. Auch wenn für die endgültige Überprüfung die Landesfinanzbehörden zuständig sind (vgl. § 2 Absatz 2 SchwarzArbG), so hat es sich als sehr sinnvoll erwiesen, wenn die Zollbehörde, die zunächst am schnellsten und nächsten dran ist, erste Ermittlungshandlungen vornimmt und diese dann umgehend an die zuständigen Finanzämter weitergibt.

Zu Artikel 1 Nr. 9 Buchstabe d) des Entwurfs:

Die Einfügung eines neuen Absatzes 3 im § 6 SchwarzArbG, wonach die Zollbehörden eine automatisierte Datenabrufmöglichkeit auf die beim BZSt geführte Umsatzsteuerbetrugs-Datei erhalten sollen, wird begrüßt. Es handelt sich hierbei um die „zentrale Sammlung und Auswertung der von den Finanzbehörden der Länder übermittelten Informationen über Betrugsfälle im Bereich der Umsatzsteuer“ (§ 5 Absatz 1 Nr. 13 FVG). Der Zugriff hierauf ermöglicht ein rasches Agieren und reduziert föderal bedingte Informationsdefizite.

Zu Artikel 9 Nr. 4 des Entwurfs:

Die Einfügung eines neuen Absatzes 1a bei § 62 EStG wird begrüßt. Um die missbräuchliche Ausnutzung des Familienleistungsausgleichs zu verhindern, halten wir es für durchaus für verhältnismäßig und nicht diskriminierend, beim Zuzug von Nichterwerbstätigen einen generellen dreimonatigen Leistungsausschluss anzuordnen. Damit wird die Gefahr, dass ein Zuzug nur aus Gründen des Abgreifens von Kindergeld erfolgt, zumindest reduziert.

Es macht einen Unterschied, ob jemand zuzieht und einer Erwerbstätigkeit nachgeht und Steuern und Beiträge bezahlt oder ob jemand dies nicht tut.

Wir halten es auch für sehr sinnvoll, dass die Familienkassen, die als Finanzbehörden tätig sind, hierfür ein eigenes Prüfungsrecht haben und nicht erst auf ausländerrechtliche Entscheidungen warten müssen. Dies vereinfacht das finanzbehördliche Verfahren erheblich.

Zu Artikel 9 Nr. 6 Buchstabe b) des Entwurfs:

Die Mitteilungspflicht der Familienkasse an andere Sozialleistungsträger gemäß § 31a Absatz 2 AO ist ein wichtiges Instrument, um widersprüchliche Verwaltungsentscheidungen verhindern zu helfen. Die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen ist groß, wenn Sozialleistungen bei unterschiedlichen Behörden angedockt sind. Dabei handelt es sich oft nicht um „Fehler“ sondern schlichtweg um Informationsdefizite. Widersprüchliche Entscheidungen treffen in der Öffentlichkeit und auch bei eventueller medialer Berichterstattung auf kein Verständnis. Sie müssen daher so weit wie möglich abgestellt werden.

Das nun vorgesehene automatisierte Datenabrufverfahren soll Informationen zeitnah und elektronisch zur Verfügung stellen. Es handelt sich im Zeitalter der Digitalisierung um eine Modernisierung des Informationsaustausches. Wir halten es für völlig richtig, dass Papiermitteilungen der Vergangenheit angehören sollten.

Schwieriger läuft sicher die grenzüberschreitende elektronische Information. Wir können nur dafür plädieren, dass es hier so schnell wie möglich zu kompatiblen und funktionierenden Austauschsystemen kommt.

Zu Artikel 10 Nr. 1 und 2 des Entwurfs:

Sowohl die Ausweitung der Kontenabrufmöglichkeit („Asylbewerberleistungsgesetz“) wie auch die Modernisierung des Abrufverfahrens (elektronische Anfrage, elektronische Rückübermittlung) begegnen aus Sicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft keinen Bedenken. Aus unserer Sicht ist es im Zeitalter der Digitalisierung absolut sinnvoll, so vorzugehen. Solange jedoch ein elektronischer Abruf nicht möglich ist, sind natürlich Papierwege vorzusehen.

Wir müssen aber immer wieder darauf aufmerksam machen, dass solche IT-Projekte nicht vom Himmel fallen. Hier sind sowohl entsprechende Personalressourcen vorzuhalten wie auch Sachmittel bereitzustellen.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Eigenthaler
Bundesvorsitzender

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Gesetzesentwurf der Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (BT-Drucksache 19/8691)

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung in Abstimmung mit den BDZ - Bezirksverbänden und Fachausschüssen das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags Stellung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (BT-Drucksache 19/8691).

Zu A. Problem und Ziel

Wir begrüßen die vorgesehenen Neuregelungen des o. a. Gesetzesentwurfs, die aus unserer Sicht die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wesentlich verbessern werden. Darüber hinaus unterstützen wir die mit dem Gesetzesentwurf vorgesehene Erweiterung der Befugnisse der FKS mit dem Ziel einer wirksameren und effektiveren Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Denn die derzeitigen Befugnisse der FKS, die sich aus dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) ergeben, sind nicht mehr den aktuellen Herausforderungen bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung gewachsen und damit nicht mehr zeitgemäß. Dies gilt beispielsweise im Hinblick auf die Auftragsanbahnung über Tagelöhnerbörsen im öffentlichen Raum, Onlinebörsen und Onlineportale oder den organisierten Kettenbetrug im Bereich der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Die Missbrauchsformen bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung werden zunehmend komplexer und haben immer häufiger einen grenzüberschreitenden Bezug. Außerdem stehen die Formen von Sozialleistungsbetrug zunehmend im direkten Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung.

Das vorgesehene Maßnahmenpaket führt zu einer Bündelung von Aufgaben und Befugnissen in der FKS, die bestehende Verfolgungsdefizite aufgrund von unterschiedlichen oder sich überschneidenden Zuständigkeiten von Prüfungs- und Ermittlungsbehörden weitestgehend beseitigt. Insgesamt begrüßen wir die Gesetzesinitiative, welche die Kernergebnisse unserer kürzlich ausgerichteten, gewerkschaftspolitischen Veranstaltung „Runder Tisch zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung durch die FKS“ vom 19. September 2018 in Weimar aufgreift und von Bundesfinanzminister Olaf Scholz im Rahmen eines Abstimmungsgesprächs mit Vertretern der Bundesleitung des BDZ angekündigt wurde.

Zu E.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Bund (Zollverwaltung)

a) Personalmehraufwand für die Zollverwaltung

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

b) Personalmehraufwand für die IT-Einheiten der Ortsbehörden, der Generalzolldirektion sowie des Informationstechnikzentrum Bund

Ein Personalaufwuchs der FKS im operativen Bereich bedingt auch eine Erhöhung der benötigten IT-Ressourcen auf Ebene der Ortsbehörden, der Generalzolldirektion und des Informationstechnikzentrum Bund. Die Regelungen des Gesetzesentwurfs zur Änderung des SchwarzArbG sehen u. a. eine Verbesserung des elektronischen Datenaustausches zwischen den bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Sozialleistungs- und Kindergeldbetrug beteiligten Behörden vor, die eine Implementierung behördenübergreifender, elektronischer Schnittstellen erfordert und folglich zusätzliche IT-Ressourcen der verantwortlichen Organisationseinheiten zur Festlegung fachspezifischer Anforderungen sowie Qualitätssicherung und IT-Betrieb der Generalzolldirektion voraussetzt. Hiervon umfasst ist auch die fachliche Fortentwicklung des IT-Fachverfahrens PROFIS aufgrund der erforderlichen elektronischen Erfassung und Bearbeitung der mit dem Gesetzesentwurf vorgesehenen, weitergehenden Prüfungs- und Ermittlungsverfahren der FKS. Weiterhin führt eine personelle Stärkung des operativen Bereichs der FKS

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



unweigerlich zu einer Erhöhung der Anzahl der IT-User und bedarf folglich einer angemessenen, personellen Ausstattung der lokalen IT-Betreuung aufgrund der notwendigen Erweiterung der IT-Infrastruktur in diversen Bereichen, z. B.: Bereitstellung von Servern, Serverlizenzen, Backup- und Speichersystemen, Netz- und Firewall-Komponenten sowie Arbeitsplatzcomputern respektive SINA-Notebooks.

Die zusätzlichen Kompetenzen und Befugnisse der FKS führen unweigerlich zu Aufgabenzuwächsen im Bereich der digitalen Forensik der Sachgebiete FKS der Hauptzollämter und erfordern folglich eine Anpassung des Personalbedarfs qualifizierter IT-Fachkräfte.

c) Personalmehraufwand des Zollfahndungsdienstes

Um das Ziel einer effektiven Unterstützung der FKS im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und der innerhalb der Verwaltung vorgenommenen Aufgabenzuweisung durch den Zollfahndungsdienst zu erreichen, bedarf es analog der Stärkung der FKS eines anteiligen Personalaufwuchses bei den Zollfahndungseinheiten. Denn die FKS verfügt beispielsweise über keine operativen Einheiten der Einsatzunterstützung, Informationsgewinnung und verdeckten Ermittlung. Zur Inanspruchnahme dieser Einsatzunterstützung wird verstärkt auf den Zollfahndungsdienst zurückgegriffen.

d) Personalmehraufwand für den Aus- und Fortbildungsbereich der Zollverwaltung

Die entsprechenden Aus- und Fortbildungseinrichtungen (einschließlich Einsatz-Trainingszentren) müssen geschaffen und anteilig personell gestärkt werden. Die betroffenen Einsatzkräfte der FKS müssen durch Fortbildungsmaßnahmen über die neue Rechtslage informiert werden.

e) Attraktivitätssteigernde Maßnahmen im Bereich der FKS

Eine personelle Stärkung der FKS kann jedoch nur unter der Voraussetzung gelingen, dass den besonderen Alleinstellungsmerkmalen sowie der komplexer werdenden Aufgabenwahrnehmung der FKS stärker Rechnung getragen wird. Denn die Bekämpfung von – organisierten – Missbrauchsformen der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung hat sich nicht zuletzt aufgrund grenzüberschreitender Zusammenhänge deutlich erschwert. Für die Bewältigung der komplexer gewordenen Aufgaben des Zolls und die neuen Anforderungen, die an die Kompetenz der Zöllnerinnen und Zöllner gestellt werden, ist ein hohes Niveau der Beschäftigten der FKS unerlässlich. Die Qualität des Personals muss erhalten und weiter verbessert werden. Die Entwicklung des Personalbestandes der FKS, trotz zusätzlich ausgebrachter Planstellen im

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



Zusammenhang mit der Kontrolle des Mindestlohns, macht unseres Erachtens das Erfordernis attraktivitätssteigernder Maßnahmen für die FKS deutlich. Der festgesetzte Personalbedarf der FKS umfasst ca. 8.300 Arbeitskräfte (Sachgebiete FKS und Ahndung). Davon sind derzeit etwa 6.400 Beschäftigte bei den Sachgebieten FKS und Ahndung im Einsatz. Dem BDZ ist bekannt, dass für die zurückliegenden Jahre eine zollverwaltungsinterne Priorisierung zugunsten der FKS bei der Verteilung der fertig ausgebildeten Nachwuchskräfte vorgenommen wurde. Diese Priorisierung erzielt jedoch offensichtlich bislang nicht den gewünschten Effekt einer abschließenden Personalaufstockung der FKS. Nach wie vor besteht ein erheblicher Personalfehlbestand bei den operativen Einheiten der FKS.

Die gestiegenen Anforderungen an die Einsatzkräfte der FKS müssen sich daher in funktions- und leistungsgerechteren Fortkommensmöglichkeiten wiederfinden. Dabei regen wir dringend an, das bestehende Verhältnis von ein Drittel Laufbahnangehöriger des gehobenen Dienstes und zwei Drittel Laufbahnangehöriger des mittleren Dienstes der FKS zu Gunsten eines personellen Aufwuchses der Laufbahnangehörigen des gehobenen Dienstes neu auszurichten. Konkret bedarf es unseres Erachtens einer kegelgerechten Ausbringung von zwei Drittel der Dienstposten der FKS für Laufbahnangehörige des gehobenen Dienstes und ein Drittel der zugewiesenen Dienstposten der FKS für Laufbahnangehörige des mittleren Dienstes – sowie vergleichbarer Tarifbeschäftigter.

Außerdem bedarf es einer funktions- und leistungsgerechten Dienstpostenbewertung für die Einsatzkräfte der FKS (z. B. mittels einer Bündelung der Dienstposten im mittleren Dienst der Besoldungsgruppen A 7 bis A 9m/A9m+Z sowie der Dienstposten im gehobenen Dienst der Besoldungsgruppen A 10 bis A 12).

Wir halten weiterhin eine generelle Zahlung der Polizeizulage für sämtliche Angehörige der Sachgebiete E (FKS) für erforderlich. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des bürokratischen Aufwands zur Prüfung der Berechtigung des Erhalts der Polizeizulage für einzelne Beschäftigte der FKS.

Auf die gestiegenen Lebenshaltungskosten der Zöllnerinnen und Zöllner in Metropolregionen und die dadurch bedingte überdurchschnittliche personelle Fluktuation in den Sachgebieten FKS der Hauptzollämter in Ballungsgebieten weisen wir in diesem Zusammenhang hin.

f) Sachmittelaufwand

Aufgrund der Erweiterung der Aufgaben und der Befugnisse der FKS bedarf es unseres Erachtens schnellstmöglich einer finanziellen und konzeptionellen Unterstützung nachfolgender Verbesserungen hinsichtlich der materiellen Einsatzunterstützung der FKS:

- **Dokumentenprüfsysteme**

Zur Aufgabenerfüllung der FKS gehört u.a. die Überprüfung von Personen anhand ihrer mitgeführten Dokumente wie Ausweispapiere, Pässe, Aufenthaltstitel oder Arbeitsgenehmigungen. Es wird immer schwieriger, die Sicherheitsmerkmale zu prüfen und gefälschte oder verfälschte Dokumente zu erkennen. Zur Unterstützung sollte die FKS daher verstärkt mit Dokumentenprüfsystemen ausgestattet werden.

- **Ausstattung IT-Kriminalistik / Forensik**

Zur Sicherung, Archivierung, Aufbereitung und Bewertung beschlagnahmter bzw. sichergestellter Datenträger im Rahmen von strafprozessualen Maßnahmen ist eine besondere Ausstattung mit Hard- und Softwareprodukten an den FKS-Standorten erforderlich. Es bedarf daher geeigneter Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen, um die Arbeitsfähigkeit der FKS zu erhalten bzw. zu verbessern.

- **Mobilfunkforensik; Ausstattung an FKS-Standorten**

Moderne Mobilfunkgeräte weisen zwischenzeitlich die gleichen Merkmale und Arbeitsweisen wie Computer auf, die im Bedarfsfall mit bestimmten Werkzeugen im Rahmen von strafprozessualen Maßnahmen gesichert werden müssen. Um die Handlungsfähigkeit der FKS aufrechtzuerhalten, ist die Ausstattung weiterer Hauptzollämter mit Mobilfunkforensik notwendig (zielgerichtete Beweisführung).

- **Ausstattung der Grunddeliktsermittler mit SINA-Notebooks**

Die reguläre PC-Arbeitsplatzausstattung der Grunddeliktsermittler (GDE) in den Sachgebieten E der Hauptzollämter sollte künftig aus einem SINA-Notebook bestehen.

- **Mobilfunktelefonie / Analyst´s Notebook**

Die Ausstattung der Bediensteten im Außendienst schließt die Nutzung von Mobiltelefonen ein, um den Datenaustausch innerhalb der FKS, aber auch zu anderen Behörden zu er-

möglichen. Die fachlichen Anforderungen sehen eine 1:1-Ausstattung mit kryptierten Smartphones für alle im Außendienst tätigen Bediensteten als notwendig an, die der schnellstmöglichen Umsetzung bedarf. Zudem halten wir die Ausstattung der FKS mit weiteren Analyst's Notebook Lizenzen zur Bearbeitung von Ermittlungsverfahren im Bereich der organisierten Formen der Schwarzarbeit für dringend erforderlich.

- **TKÜ-Räume**

Aufgrund der immer konspirativeren Organisationsstrukturen im Bereich der illegalen Beschäftigung erachten wir es als dringend notwendig, die Voraussetzungen zur Ausleitung der TKÜ-Auswertungsdaten zum jeweiligen FKS-Standort zu schaffen, um dort die zur Bearbeitung des Ermittlungsverfahrens relevanten TKÜ-Daten auswerten zu können. Jedes HZA sollte daher über einen Auswerteraum mit mindestens 6 Auswertepätzen (4 Auswertepätze und 2 Dolmetscherplätze) verfügen, der an das TKÜ-Netz des ZFD angeschlossen ist. Hierzu bedarf es der Bewilligung erforderlicher Haushaltsmittel zur Anmietung entsprechender Räume und Liegenschaften.

- **Fahndung per Smartphone und App**

Im Bedarfsfall sollte eine elektronische Abfrage bei INPOOL/INZOLL per App ermöglicht werden – vorausgesetzt, dass sämtliche Ermittlungsbeamte/-innen der FKS mit Smartphones ausgestattet sind.

Zu Artikel 1 - Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG)

a) Änderung von § 6 SchwarzArbG

Hinsichtlich des automatisierten Zugriffs auf Datenbanken der Jobcenter zur Überprüfung des rechtmäßigen Bezugs von Sozialleistungen muss zwingend eine bundesweit einheitliche Lösung geschaffen werden.

Da angesichts der kommunalen Trägerschaft der Jobcenter bundesweit ein Flickenteppich der Zusammenarbeit und dementsprechend auch keine einheitliche Zusammenarbeitsvereinbarung besteht, sollte zwischen BMF und dem BMAS eine Grundlage der gemeinsamen Zusammenarbeit geschaffen werden. Es ist nicht zielführend, wenn einzelne Jobcenter sich der Zusammenarbeit komplett verweigern bzw. nur sehr zögerlich Daten gegenüber den Ermittlungsbehörden preisgeben. Für den anstehenden Prozess der notwendigen Anpassung der einschlägigen IT-Verfahren regen wir die gesetzliche Verankerung einer Ermächtigungsverordnung an,

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



die für das BMF bzw. den Geschäftsbereich des BMF eine koordinierende Rolle bei der Erstellung der technischen Schnittstellen zur automatisierten Abfrage der Datenbestände über Leistungsempfänger vorsieht.

b) Änderung von § 8 SchwarzArbG

Wir begrüßen die Schaffung eines eigenen Tatbestandes zur Ahndung des flächendeckenden Phänomens der Schwarzarbeitsverschleierung, indem Belege ausgestellt werden, die in tatsächlicher Hinsicht nicht richtig sind und das Erbringen oder Ausführenlassen einer Dienst- oder Werkleistung vorspiegeln oder indem derartige Abdeckrechnungen in Verkehr gebracht werden. Die Klassifizierung als Ordnungswidrigkeit trägt jedoch in keiner Weise dem Unrechtsgehalt und der mit diesen Taten erwirtschafteten inkriminierten Vermögen Rechnung. Die Täter dieser Tat sind nahezu immer der organisierten Kriminalität zuzuordnen und mit entsprechenden rechtlichen Mitteln und Taktiken zu bekämpfen. Daher regen wir die Schaffung eines eigenen Straftatbestands für entsprechende Fälle an, indem derartige Taten als besonders schwere Fälle nach § 266a (4) Satz 2 Nr. 4 StGB geahndet werden. Das Erstellen oder Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen wird bislang wegen Beihilfe zu § 266a StGB rechtlich aufwendig eben auch mit Telefonüberwachungsmaßnahmen unter Zuhilfenahme von Rechtsnormen wie §§ 129, 261, 263 StGB ermittelt und von den Gerichten entsprechend bestraft. Eine Abwertung der Taten zur Ordnungswidrigkeit trägt der Realität und dem Unrechtsgehalt keinerlei Rechnung. Es führt sogar zur Bagatellisierung dieses äußerst sozialschädlichen Delikts.

c) Änderung von § 14 SchwarzArbG

- zu § 14 Absatz 3 (Entwurf)

Wir begrüßen die rechtliche Befugnis zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen nach § 81b StPO. In diesem Zusammenhang regen wir die Aufnahme der Sachgebiete FKS als berechtigte Teilnehmer am polizeilichen Informationsverbund an, vgl. § 29 Absatz 3 Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG).

Die bisherige Informationsbeschaffung aus INPOL und anderen polizeilichen Informationssystemen auf dem Umweg über die Mitbetreuung der Sachgebiete FKS mittels der Sprechfunkzentralen und Leitstellen des Zollfahndungsdienstes ist aufgrund des Personalkörpers und des hohen Abfragebedarfs der FKS nicht mehr zeit- und aufgabengerecht geregelt.

Die FKS benötigt einen direkten und schnellen Zugang zu den polizeilichen Informationssystemen. Diesem notwendigen Bedarf sollte der Gesetzgeber durch Aufnahme der FKS in den Bestimmungen zu § 29 Absatz 3 BKAG dringend Rechnung tragen.

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



- zu §§ 14a bis 14c (Entwurf)

Wir begrüßen die Regelungen zu §§ 14a, 14b, 14c SchwarzArbG (Entwurf), die sich an die Regelungen für Finanzbehörden bei Steuerstraftaten anlehnen. Sie ermöglichen der Zollverwaltung auch ohne Einschaltung der Staatsanwaltschaft eigene Ermittlungen zu führen und in bestimmten Fällen bis zum Abschluss des Verfahrens zu bearbeiten.

Fraglich ist jedoch, weshalb sich diese Regelungen ausschließlich auf „reine“ Straftaten nach § 266a StGB (Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen) beschränken sollen. In der Regel handelt es sich bei den von der FKS aufgedeckten Straftaten um komplexere Sachverhalte, die meist mit steuerlichen Delikten (Steuerhinterziehung, § 370 AO) einhergehen, bei denen die Bestimmungen zu §§ 14 a bis 14 b SchwarzArbG nicht zum Tragen kämen. Vielmehr böte sich unseres Erachtens die maßgebliche Kompetenzerweiterung für Fälle des Leistungsmissbrauchs nach § 263 StGB an, die derzeit ausnahmslos von der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden müssen. Eine diesbezügliche Kompetenzerweiterung für die Zollverwaltung würde die Staatsanwaltschaften spürbar entlasten.

Insgesamt wäre zur Stärkung der Rolle der Zollbehörden bei Ermittlungen von Straftaten nach §§ 263 und 266a StGB ein Modell, wie es in der Abgabenordnung (AO) für die Zuständigkeit der Finanzbehörden bei Steuerstraftaten geregelt ist, angebracht. Dies setzt jedoch eine Aufstockung der Personalressourcen der Sachgebiete Ahndung der Hauptzollämter voraus.

d) Weitergehende Forderungen

- Änderung von § 17 Mindestlohngesetz

Für eine wirkungsvollere und effektivere Kontrolle des Mindestlohns erachten wir die Aufnahme nachfolgender Änderung von § 17 Mindestlohngesetz – MiLoG als erforderlich:

Nach § 17 Absatz 1 Satz 1 MiLoG sind Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 8 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch oder in den in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes genannten Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen beschäftigen, verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt aufzubewahren. Hinsichtlich wirkungsvollerer Ermittlungen und Prüfungen der FKS erachten wir die Aufzeichnung der tägli-

Stellungnahme

Berlin, 2. Mai 2019



chen Arbeitszeit der o. a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Arbeitseinsatzes als dringend geboten.

- Befugnis nach § 7a Sozialgesetzbuch IV

Nach § 7a Sozialgesetzbuch IV hat jeder, der sich selbständig macht oder selbständig ist, die Möglichkeit, bei der Deutschen Rentenversicherung Bund anzufragen, ob es sich bei der ausgeübten Tätigkeit um eine selbständige Tätigkeit oder um ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis handelt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund entscheidet auf Grund einer Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalles, ob eine Beschäftigung vorliegt.

Gerade Scheinselbständige machen von dieser Regelung bewusst keinen Gebrauch und die durch die Rentenversicherung Bund vom Selbständigen angeforderten Fragebögen über die verrichtete Tätigkeit entsprechen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Zudem ist die Deutsche Rentenversicherung Bund bereits mit den von der FKS übersandten Verfahren zur Schadensberechnung überlastet.

Da die FKS bei ihren Prüfungen vor Ort genau die maßgeblichen Kriterien, die für oder gegen eine Selbständigkeit sprechen, erhebt und feststellt, sollte der FKS auch die rechtliche Möglichkeit eingeräumt werden, in diesen Fällen eigenständig zu entscheiden, ob jemand selbständig oder abhängig beschäftigt ist.

Die Ausübung einer derartigen Befugnis soll sich ausschließlich auf Selbständige beziehen, die von den Zöllnerinnen und Zöllnern bei einer Prüfung angetroffen werden und die o. a. Möglichkeit der Prüfung des Vorliegens einer Selbständigkeit nach § 7a SGB IV nicht genutzt oder der Rentenversicherung Bund im Fragebogen einen unzutreffenden Sachverhalt geschildert haben.

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Kabinettentwurf
des Bundesministeriums der Finanzen

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

29.04.2019

Zusammenfassung

- Das Ziel des Referentenentwurfs ist es, durch Stärkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit als Teil der Zollverwaltung (FKS) die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie den Kampf gegen Leistungsmisbrauch von Kindergeld wirkungsvoller und effektiver zu gestalten.
- Der DGB begrüßt, dass die Bemühungen, gegen Schwarzarbeit, Arbeitsausbeutung, Menschenhandel und illegale Beschäftigung vorzugehen, verstärkt werden sollen. Allerdings muss dies auch durch entsprechende Personalausstattung unterlegt werden. Nach Einschätzung des DGB sind die Bemühungen, das Personal aufzustocken, bisher noch nicht vorangekommen. Insofern wird die mit dem Referentenentwurf in Aussicht gestellte Aufstockung des Personals bei der FKS und in den Familienkassen ausdrücklich begrüßt, ist aber unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren etwa durch Einführung des gesetzlichen Mindestlohns massiv erweiterten Aufgaben der FKS nicht ausreichend.
- Gerade im Interesse der Durchsetzung von Arbeitnehmerschutzrechten und zur Sicherung der Sozialleistungsansprüche der Betroffenen erwartet der DGB von einer gesetzlichen Regelung, dass endlich verstärkt diejenigen zur Verantwortung gezogen werden, die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung direkt oder indirekt ermöglichen und vor allem die, die davon profitieren.
- Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind nach wie vor in verschiedenen Wirtschaftsbereichen gelebte Praxis. Leidtragende sind immer in- und ausländische Arbeitnehmer*innen, die auf Grund ihrer Abhängigkeit oft auf sich allein gestellt und immer in der schwächeren Position sind. Der Entwurf sieht leider keinerlei Maßnahmen vor, um diese strukturelle Unterlegenheit auszugleichen etwa durch Einführung eines Verbandsklagerechts der Gewerkschaften.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Johannes Jakob
Abteilungsleiter

johannes.jakob@dgb.de

Telefon: 030 24060-399
Telefax: 030 24060-771

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

- Bezogen auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist oft allein auf Grund fehlender Sprach- und Rechtskenntnisse der Staat in der Verantwortung, die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen zu sichern, und dadurch die Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Schutzrechte und ihrer Leistungsansprüche zu unterstützen. Oft sind sie Opfer von Menschenhandel, Zwangsarbeit und werden immer wieder unter Umgehung der arbeits- und sozialrechtlichen Standards beschäftigt und in menschenverachtender Art und Weise ausgebeutet.
- Entsprechende kriminelle Geschäftsmodelle müssen aufgedeckt und die Initiatoren sowie die Profiteure zur Verantwortung gezogen und angemessen und abschreckend bestraft werden.
- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür wurden bereits in der vergangenen Legislaturperiode verbessert. Allein die Umsetzung des geltenden Rechts scheitert immer wieder an mangelnden Kontrollen auf Grund zu geringer Personalausstattung der Kontrolleinheiten.
- Auf keinen Fall befürwortet der DGB aber die in dem Referentenentwurf vorgenommene rechtliche Gleichstellung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Zusammenhang des Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft. Bisher schon treffen die Maßnahmen der FKS oft nicht diejenigen, die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung oder Leistungsmisbrauch organisieren und davon profitieren, sondern die Betroffenen, die aufgrund von Armut oder Flucht darauf angewiesen sind, überhaupt Arbeit zu finden und den illegalen Systemen von Schwarzarbeit oft schutzlos ausgeliefert sind. Der DGB lehnt eine Kriminalisierung von Armutsopfern ab. Die Maßnahmen müssen vielmehr bei den Profiteuren ansetzen. Die Beschäftigten sind eher Opfer als Täter.
- Ebenfalls lehnt der DGB die vorgeschlagenen Änderungen im Einkommensteuergesetz ab. Der dreimonatige Ausschluss von Kindergeldleistungen für Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie der dauerhafte Ausschluss von ausschließlich arbeitssuchenden Freizügigkeitsberechtigten sind unbegründet, kontraproduktiv und wahrscheinlich auch europarechtswidrig.

Im Einzelnen

Artikel 1 – Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Insgesamt ist die Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes eine gute Weiterentwicklung der Regelungen im Gesetz zur Stärkung und Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung. Der Kabinettsentwurf baut auf diesem Gesetz auf und will die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der FKS weiter verbessern.

Regelungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung werden mit Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, mit Regelungen des Mindestlohngesetzes und Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zusammengeführt. Damit werden die Prüfungs- und Ermittlungskompetenzen der FKS erweitert, was zugleich die zunehmende Komplexität von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung berücksichtigt.

Grundsätzlich ist eine Bündelung von Zuständigkeiten sinnvoll und sollte helfen, Doppelstrukturen zu vermeiden sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden zu koordinieren. Mit dieser Änderung werden somit (Art. 1) die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der FKS weiter verbessert, um Arbeitnehmer/innen vor illegalen Lohnpraktiken zu schützen, konsequent gegen das Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen, Sozialleistungsbetrug und illegale Beschäftigung vorzugehen sowie die Einhaltung gesetzlicher Mindestlohnverpflichtungen und der tariflichen Branchenmindestlöhne zu überprüfen. Insbesondere wird die FKS zukünftig in die Lage versetzt, nicht nur – wie bisher – Fälle von Schwarzarbeit zu prüfen, bei denen tatsächlich Dienst- oder Werkleistungen erbracht wurden, sondern auch solche Fälle, bei denen diese noch nicht vorliegen, sich aber bereits anbahnen, oder diese tatsächlich nicht vorliegen, jedoch vorgetäuscht werden, um zum Beispiel unberechtigt Sozialleistungen zu erhalten. Die Aufgaben und Befugnisse der FKS werden dafür in einem umfangreichen Maßnahmenpaket erweitert.

Längerfristig sollte jedoch die Doppelrolle der FKS als Strafverfolgungsbehörde einerseits und Ersatz-Arbeitsinspektion andererseits überdacht werden. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nehmen die FKS nicht als Behörde wahr, die in ihrem Sinne agiert sondern als mögliche Bedrohung vor der sie leicht von Opfer zu Täter gemacht werden können. Die Bereitschaft zur Mitarbeit und Offenlegung missbräuchlicher Beschäftigungsbedingungen bleibt deswegen oft gering. Im Sinne einer effektiveren Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten sollte der Aufbau einer wirksamen unabhängigen öffentlichen Arbeitsinspektion in Erwägung gezogen werden, in der die Maßnahmen des Arbeitsschutzes und der Überwachung der Arbeitsbedingungen gebündelt werden.

Im Gesetzesentwurf sollte ebenfalls klarer zwischen Opfer und Täter unterschieden werden. Besonders deutlich wird das bei den Regelungen des Entwurfs zu § 5a Abs.1 SchwarzArbG, wonach einer Person verboten ist, „ihre Arbeitskraft als Tagelöhner im öffentlichen Raum aus einer Gruppe heraus in einer Weise anzubieten, die geeignet ist, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung zu ermöglichen.“

Mit dem Verbot soll zwar auch das Einholen oder Annehmen eines solchen Angebotes bestraft werden, die Hauptverantwortung für eine illegale Beschäftigung wird aber den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zugeschoben, statt durch Kontrollen diejenigen zu belangen, die diesen Personenkreis zur Gewinnerzielung illegal beschäftigt.

Zudem ist nicht davon auszugehen, dass ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, die über eine illegale Arbeitsvermittlung an Arbeit gelangen, vorher weiß, zu welchen Bedingungen sie diese Arbeit bekommen und ob das Ziel der Beschäftigung Schwarzarbeit oder ein gut bezahlter legaler Job ist. Hier wird eine Abhängigkeit beim Zustandekommen illegaler Beschäftigung verdreht. Der DGB weist darauf hin, dass auch die Bundesagentur für Arbeit Kurzzeitbeschäftigungen – auch tageweise – vermittelt. Tagesbeschäftigungen sind deswegen nicht pauschal als Schwarzarbeit zu bewerten.

Darüber hinaus weist der DGB auf die möglichen aufenthaltsrechtlichen Folgen eines solchen Verbots hin.

Die Befugnisse der FKS auf diesen Personenkreis zu einem Zeitpunkt der Arbeitsuche auszuweiten, ist nicht zu befürworten. Arbeitsvermittler und wucherische Vermieter von Arbeiterunterkünften zu unzumutbaren Wohn- und Lebensbedingungen müssten konsequenter kontrolliert und bei Verstößen strenger bestraft werden. Stärker als bisher muss auch die Verantwortung der Unternehmen, die prekäre Beschäftigung anbieten oder ihre Verantwortung für die Legalität des Arbeitsverhältnisses nicht wahrnehmen, in den Fokus gerückt werden. Doch das war auch ohne Änderung des Gesetzes möglich, hat aber bisher schon kaum dazu geführt, die Richtigen zur Verantwortung zu ziehen. Zu oft gehen gerade die wirklich Verantwortlichen straffrei aus oder haben maximal ein Bußgeld zu befürchten.

Der DGB fordert unabhängig von der Ausweitung der Beratung über Arbeitnehmerrechte im Inland und im Herkunftsland, die kontrollierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ihre Rechte zu informieren und auf vorhandene Beratungsstellen hinzuweisen. An der Stelle, wo der öffentliche Auftrag der Zollbehörden endet geht es darum, individuelle Arbeitnehmerrechte und Opferschutzrechte durchzusetzen. Hier übernehmen Beratungsstellen eine wichtige Aufgabe. Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass durch den Kabinettentwurf Zollbeamte angehalten werden, in ihren Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten intensiv mit Beratungsstellen zu kooperieren. Dies könnte beispielsweise im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen umgesetzt werden.

Grundsätzlich zu begrüßen sind weiterhin folgende Punkte:

- die Ausweitung des Begriffs der illegalen Beschäftigung auf Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen beschäftigen
- die Ausweitung des Begriffs der illegalen Beschäftigung auch auf Entleiher, die Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen unerlaubt tätig werden lassen

- das Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt durch Arbeitgeber sowie das Ausstellen oder Inverkehrbringen inhaltlich unrichtiger Belege in den Tatbestand der Ordnungswidrigkeiten aufzunehmen und in die Strafprozessordnung einfließen zu lassen
- die Aufnahme der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien (z.B. der SOKA Bau) in die Reihe der Unterstützungsbehörden des Zolls und die somit erleichterte Zusammenarbeit mit diesen wichtigen Einrichtungen.

Dadurch wird der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gestärkt.

Artikel 2 – Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

Durch die geplante Änderung wird ein Teil der revidierten Entsenderichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/957) vom 28.02.2018 umgesetzt. Der DGB begrüßt die Aufnahme von tariflichen Regelungen für Unterkünfte in den Katalog der Mindestarbeitsbedingungen im Sinne des § 5 AentG. Vor allem entsandte Beschäftigte sollten dadurch einen besseren Schutz erfahren, die oft unter menschenunwürdigen Bedingungen in Sammelunterkünften oder sog. Schrottimmobilen hausen müssen und auch noch erhebliche Teile ihres Einkommens als Miete dafür aufwenden müssen.

Artikel 9 – Änderung des Einkommensteuergesetzes

zu 4. (§62 EStG):

Bislang hat nach § 62 EStG Absatz 1 grundsätzlich Anspruch auf Kindergeld, wer im Inland einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat oder aus anderen Gründen unbeschränkt einkommensteuerpflichtig ist bzw. als unbeschränkt einkommensteuerpflichtig behandelt wird. Nach Absatz 2 (neuer Absatz 3 im GE) sind nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländer aber nur dann anspruchsberechtigt, wenn sie zum einen eine Niederlassungserlaubnis und zum anderen eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Je nachdem nach welcher Voraussetzung des Aufenthaltsgesetzes die Aufenthaltserlaubnis gewährt wurde, kann der Anspruch auf den Bezug von Kindergeld dennoch versagt bleiben.

Nach dem Gesetzentwurf soll künftig mit Absatz 2 (neu) eine Einschränkung der Anspruchsberechtigung für Staatsangehörige der EU und von Staaten des EWR erfolgen, wenn diese im Inland einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt begründen, dabei aber nicht nachweisen können, dass sie inländische Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, einem Gewerbebetrieb, aus selbstständiger oder aus nicht selbstständiger Arbeit i.S. von § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 EStG erzielen.

In diesen Fällen besteht während der ersten drei Monate nach Begründung des Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthalts grundsätzlich kein Anspruch auf Kindergeld. Wer diese Voraussetzungen nach Ablauf von drei Monaten weiterhin nicht erfüllt und sich i.S. von § 2 Abs. 2 Nr. 1a des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern nur zur Arbeitssuche in Deutschland aufhält (und auch keine weiteren Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 dieses Gesetzes erfüllt), kann so lange auch über diesen Zeitraum hinaus keinen Anspruch auf Kindergeld geltend machen.

Nach bisherigem Recht obliegt die Prüfung der Freizügigkeitsberechtigung ausschließlich den Ausländerbehörden, was sich ausweislich der Gesetzesbegründung als ineffektiv erwiesen habe. Deshalb soll die Familienkasse künftig im Rahmen der Kindergeldbearbeitung in eigener Zuständigkeit das Vorliegen der Anspruchsberechtigung am Maßstab des Freizügigkeitsrechtes prüfen können, wenn begründete Zweifel dies erforderlich machen. Hat dies eine Ablehnung der Kindergeldfestsetzung zur Folge, geht für die Familienkasse damit die Pflicht einher, dass sie ihrerseits die Ausländerbehörde darüber in Kenntnis zu setzen hat. Eine zudem ausdrückliche Mitteilungspflicht an die Ausländerbehörde formuliert der Gesetzesentwurf für den Fall, dass die Anspruchsvoraussetzung in betrügerischer Absicht vorgetäuscht wurde.

Bewertung:

Der DGB lehnt die geplante Änderung ab, wonach im Grundsatz Staatsangehörigen i.S. des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügigG/EU) bis zum Ablauf von drei Monaten (und ggf. darüber hinaus) nach Begründung eines inländischen Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthalts der Anspruch auf Kindergeld entzogen werden soll. Die vorgesehenen Ausnahmen stellen nicht hinreichend sicher, dass freizügigkeitsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern keine anderen Bedingungen für die freie Wahl des Arbeitsplatzes auferlegt werden als inländischen Arbeitnehmern.

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität einer solchen Regelung:

Erstens werden deutsche Staatsangehörige von diesem Ausschluss nicht betroffen und dadurch bessergestellt.

Zweitens hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 07.02.2019 (Rechtssache C-322/17) ausdrücklich bestätigt, dass gem. VO 883/2004 für den Anspruch auf Familienleistungen im zuständigen Mitgliedsstaat „weder Voraussetzung ist, dass diese Person in diesem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ausübt, noch, dass sie von ihm aufgrund oder infolge einer Beschäftigung eine Geldleistung bezieht.“

Darüber hinaus ist es eine unzulässige Verallgemeinerung allen EU Staatsangehörigen die Absicht auf Sozialbetrug zu unterstellen, die sich als Arbeitsuchende ausschließlich i.S. von § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügigG/EU nach Deutschland begeben, um ihre Arbeitskraft auf dem örtlichen Arbeitsmarkt anzubieten. Dabei ist nicht nur zu berücksichtigen, dass es ein anerkannter Grundsatz ist, dass die Erfolgchancen der Arbeitssuche am höchsten sind, wenn die Suche direkt auf dem in Aussicht genommenen Arbeitsmarkt erfolgt. Auch dürfte die Verlagerung des Wohnsitzes nach Deutschland gerade für die Familie eines Arbeitssuchenden in aller Regel eine besondere finanzielle Belastung bedeuten. Dies gilt insbesondere dann, wenn es während dieser Zeit für den arbeitssuchenden Elternteil darum geht, die Betreuung eines Kindes und den Umgang mit ihm zu gewährleisten. Unter diesen Bedingungen den Anspruch auf Kindergeld zu versagen, stellt insoweit ohne Zweifel gegenüber inländischen Arbeitnehmern eine Erschwerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt dar.

Darüber hinaus wäre mit der geplanten Einschränkung auch eine krasse Ungleichbehandlung zwischen jenen verbunden, die einerseits wenige Monate nach der Wohnsitzaufnahme beispielsweise eine voll sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle antreten und andererseits jenen, die etwa nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 FreizügigG/EU zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt sind, aber tatsächlich fortlaufend nur eine sehr geringe wirtschaftliche Aktivität entfalten. Diesbezüglich ist darauf zu verweisen, dass der DGB bereits 2016 in seiner Stellungnahme zur Bundestagsdrucksache 18/10211 in ähnlichem Zusammenhang problematisierte: „Für die Qualifikation von Erwerbstätigkeit, sei es als Arbeitnehmerin/ Arbeitnehmer oder Selbständige/Selbständiger, gibt es keine klare Kriterien. Bereits sehr geringe Erwerbseinkommen auf der Basis weniger Stunden Arbeitsleistung sind, wenn tatsächlich eine echte Tätigkeit vorliegt, ausreichend, um dem Kriterium Arbeitnehmer oder Selbständiger zu genügen (...). Dies führt bereits jetzt zu kaum überprüfbaren Gewerbeanmeldungen und birgt das Risiko in sich, dass diese Praktiken zunehmen.“

Vor diesem Hintergrund sollte die Familienkasse beim Vorliegen berechtigter Anhaltspunkte dafür, dass ein Antragsteller ausschließlich deshalb in Deutschland seinen Wohnsitz nimmt, um Kindergeld beziehen zu können, prüfen dürfen, ob eine Arbeitsaufnahme ernsthaft angestrebt wird. Der DGB lehnt es aber ab, von vornherein allen Arbeitssuchenden diese Ernsthaftigkeit abzusprechen.

Insoweit etwa Missbrauch und organisierte Kriminalität bei der Zuwanderung einzelner Bevölkerungsgruppen mit Freizügigkeitsberechtigung festzustellen sind, ist für den DGB fraglich, ob die beabsichtigten Änderungen beim Kindergeldanspruch zur Bekämpfung dieser Phänomene wirksam und in Anbetracht der tatsächlichen Fallzahl von Leistungsmissbrauch auch verhältnismäßig sind. Nach eigenen Angaben der Familienkasse ist die am häufigsten festgestellte Betrugsform beim Kindergeld die Antragsstellung mit gefälschten Arbeitsverträgen.

Das deutet bereits darauf hin, dass eine einfache Wohnsitzanmeldung in Deutschland bereits nach aktuellem gesetzlichem Standpunkt keine Garantie für Familienleistungen darstellt, sonst wäre eine Fälschung von Arbeitspapieren vollkommen unnötig. Deutlich wird aber ebenfalls, dass der geplante pauschale gesetzliche Ausschluss von Arbeitssuchenden gar nicht die intendierte Zielgruppe des Gesetzes trifft. Für den DGB erscheinen Möglichkeiten der Bekämpfung des Zuzugs rein zum Zweck der Inanspruchnahme von Kindergeld und Sozialleistungen durch Maßnahmen der Wohnungsaufsicht und des Straf- und Ordnungsrechts effizienter und weniger diskriminierend. Solche Maßnahmen würden in erster Linie die eigentlichen Profiteure des möglichen Sozialleistungsmissbrauchs treffen, nämlich solcher Hintermänner, die mit der Vermietung untauglicher Immobilien und der Ausstellung von Scheinarbeitsverträgen ebendiesen Missbrauch erst ermöglichen und zum eigenen Vorteil befördern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften warnen davor, den Bezug von mutmaßlich oder tatsächlich zu Unrecht bezogenem Kindergeld durch Rechtsanpassungen verhindern zu wollen, die durch ihre Pauschalität einerseits ganze Personengruppen unter Generalverdacht stellen bzw. von Leistungen ausschließen und andererseits auch negative Auswirkungen für Steuerpflichtige haben, die ohnehin nie intendiert waren.

Gerade letzteres hat die seit dem 1. Januar 2018 geltende Verkürzung der rückwirkenden Auszahlungsfrist von vier Jahren auf sechs Monate – und damit das Auseinanderfallen dieser Frist mit jener der Festsetzungsverjährung nach § 169 Abs. 2 Nr. 2 der Abgabenordnung (AO) - bei der Beantragung von Kindergeld zur Folge gehabt. Anlass für diese Rechtsänderung war gleichfalls, dass eine angeblich übermäßige Kindergeldzahlung an im Ausland lebende Kinder eingeschränkt werden sollte.

Zum einen können nun Fälle auftreten, in denen beispielsweise für bis zu vier Jahre rückwirkend Kindergeld zurückgefordert werden kann, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass die Voraussetzungen für den Kindergeldbezug nur beim anderen Elternteil vorlagen. Der andere Elternteil kann nunmehr aber nur noch für sechs Monate rückwirkend Kindergeld erhalten, so dass Kindergeld für bis zu dreieinhalb Jahre verloren ginge. Zum anderen wäre dennoch das Kindergeld über mehr als sechs Monate rückwirkend zum Nachteil der Steuerpflichtigen auf die steuerliche Entlastung durch die Kinderfreibeträge anzurechnen, da hierfür nach § 31 Satz 4 EStG nicht das *ausgezahlte* Kindergeld anzusetzen ist, sondern das Kindergeld *auf das Anspruch* bestand. So kann es geschehen, dass Steuerpflichtige bis zu einer Einkommenshöhe von 32.600 Euro für das zurückliegende Veranlagungsjahr keinerlei steuerliche Entlastung für ihre Kinder erhalten!

Aus diesem Grund und wegen des sachlichen Zusammenhangs nimmt der DGB den vorliegenden Gesetzentwurf erneut zum Anlass, um die Begrenzung der Auszahlung nach § 66 Abs. 3 EStG abzuschaffen und den Gleichlauf mit der Frist zur Festsetzungsverjährung nach § 169 Abs. 2 Nr. 2 AO wieder herzustellen. (Dem entsprechend lehnt der DGB auch die geplante Neuformulierung von § 70 Absatz 1 S.2 und 3 EStG in Artikel 9 Nummer 7 des Gesetzentwurfs ab.) Weiterhin sollte nach § 31 Satz 4 EStG künftig nur noch das tatsächlich gezahlte Kindergeld der Einkommensteuer hinzugerechnet werden können.

Eine eigenständige Prüfung der Freizügigkeitsberechtigung durch die Familienkassen sowie die Pflichtmeldung an die Ausländerbehörden bei abgelehnten Kindergeldanträgen lehnt der DGB ebenfalls ab. Die zusätzlichen aufenthaltsrechtlichen Kenntnisse und Befugnisse der schon jetzt mehr als ausgelasteten Familienkassen ergeben sich nicht aus der Argumentationslogik des Kabinettentwurfs: auch wenn arbeitssuchende Unionsbürger und Unionsbürgerinnen von Kindergeldleistungen ausgeschlossen werden sollen, bleiben sie dennoch arbeitssuchend und somit freizügig. Die Ablehnung von Kindergeldleistungen ist kein Grund zum Verlust der Freizügigkeit. Es besteht die Befürchtung, dass dieses Vorgehen in der Praxis zu massiven Schikanen führen könnte.

Darüber hinaus schlägt der DGB vor:

Kontrollen sind notwendig und wichtig. Doch Kontrollen allein werden das Problem nicht lösen. Aber vielmehr bedarf es eines klaren Ordnungsrahmens, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu verhindern. Mit der Minijobregelung und der Entfristung der sogenannten 70-Tage-Regelung hat der Gesetzgeber Regelungen geschaffen, die es erleichtern, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu tarnen. Diese Regelungen sollten überprüft werden. In den kritischen Branchen sollte zudem eine manipulationssichere Arbeitszeiterfassung eingeführt werden.

1. Eine Möglichkeit Schwarzarbeit zu tarnen bzw. Mindestlohn und Branchenmindestlöhne zu umgehen, sind nicht gezahlte Überstunden bzw. die Verschleierung von Arbeitszeit. Der DGB schlägt deswegen vor, dass eine manipulationssichere Arbeitszeiterfassung in den Branchen vorgeschrieben wird, die nach dem Schwarzarbeitsgesetz als gefährdet gelten. Dies kann zum Beispiel über ein Ausweis-Lesegerät erfolgen, das mit einer externen Datenbank verbunden ist, die nicht durch den Arbeitgeber verändert werden kann, auf die aber die Kontrollbehörden einen Zugriff haben. In Schweden ist im Baugewerbe bereits ein derartiges System im Einsatz. Mit den heutigen technischen Möglichkeiten ist der Aufwand für die Unternehmen gering und kann im Gegenteil auch Vorteile wie z.B. Erleichterungen bei der Lohnbuchhaltung mit sich bringen: Es könnte in Erwägung gezogen werden, dass in strittigen Fällen auch Arbeitsgerichte den Zugriff auf die Datenbank ermöglicht wird. Die in vielen Fällen absolut praxisferne Beweislast der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über geleistete Arbeitsstunden wäre dadurch aufgehoben und eine erleichterte Rechtsdurchsetzung gewährleistet.

2. Seit langem ist bekannt, dass Minijobs oft zur Tarnung von Schwarzarbeit dienen, weil hierdurch bei Kontrollen ein legales Arbeitsverhältnis vorgetäuscht werden kann: Der Minijob wird regulär angemeldet, der Rest wird „schwarz“ ausgezahlt. Bei Kontrollen fällt dies in der Regel nicht auf, weil die geleistete Arbeitszeit nicht kontrolliert wird und sich der Minijobber oder die Minijobberin legal im Betrieb aufhält. Das Risiko der Aufdeckung ist in diesem Fall gering.

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Minijobs machen sie für Schwarzarbeit anfällig: Die Minijob-Grenze von 450 Euro setzt die Beschäftigten unter Druck, Schwarzarbeit zu akzeptieren, auch wenn sie dies eigentlich nicht wollen. Die Arbeitgeber weisen darauf hin, dass das Arbeitsverhältnis nach Überschreiten der Minijobgrenze steuerpflichtig wird, dies reicht in der Regel schon, damit die Beschäftigten Schwarzzahlungen akzeptieren.

Insgesamt dürfte der Umfang von Schwarzarbeit der mittels Minijob getarnt wird, um ein Mehrfaches größer sein als der Umfang der Schwarzarbeit, der durch Minijobs vermieden wird. Die Vermeidung von Schwarzarbeit war bei der Einführung und Erweiterung der Minijobs ein gewichtiges Argument in der politischen Diskussion. Dieser Weg ist offensichtlich gescheitert. Die Minijobs sollten deswegen in den normalen Arbeitsmarkt integriert werden. Das wäre ein Beitrag für eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit. Der DGB hat dazu Vorschläge vorgelegt.

3. Auch auf europäischer Ebene sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, grenzüberschreitend die Kontrollmöglichkeiten und die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten zu verbessern. Neben einer handlungsfähigen und durchsetzungstarken Europäischen Arbeitsbehörde setzt sich der DGB für die Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer ein. Diese könnte verknüpft mit einem Europäischen Sozialversicherungsregister, über das Kontrollbehörden in Echtzeit relevante Daten abfragen können, unter Einhaltung strenger datenschutzrechtlicher Vorgaben, einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der weit verbreiteten Missbrauchspraktiken bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen leisten.
4. Außerdem sind die Meldeverpflichtungen nach § 18 AEntG auszuweiten: Entsendebetriebe sollten zusätzlich ihre jeweiligen Auftraggeber mit Anschrift und Verantwortlich Handelndem sowie die Heimatanschriften der ArbeitnehmerInnen vor Beginn der Tätigkeit in Deutschland melden. Das ist dringend geboten, denn nur bei Vorliegen dieser Daten ist es insbesondere gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien möglich, z.B. Urlaubsansprüche der EntsendearbeitnehmerInnen im Rahmen der Generalunternehmerhaftung nach § 1a AEntG besser und flächendeckend durchzusetzen und die vorenthaltenen Ansprüche an die Betroffenen auch tatsächlich auszukehren.

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch BTag-Drs. 19/8691 (Stand: 25.03.2019)

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 2. Mai 2019

I. Einleitung

Mit ihrer Stellungnahme äußert sich die Diakonie Deutschland zu Artikel 9 Nummer 4 (Änderung des Einkommenssteuergesetzes) und die darin vorgeschlagene Änderung von § 62 Einkommenssteuergesetz. Darin findet sich ein Ausschlussstatbestand für den Bezug von Kindergeld für Unionsbürger*innen und ihnen gleichgestellte Personen. Aktuell sind lediglich der gewöhnliche Aufenthalt (§ 62 Abs. 1 S. 1 EStG) und die Freizügigkeitsberechtigung (§ 62 Abs. 2 EStG) die Voraussetzung für den Kindergeldbezug.

Der freie Personenverkehr ist eine der Säulen der Europäischen Union und gehört zu ihren Grundwerten. Innerhalb der EU steht grundsätzlich allen EU-Bürger*innen das Recht zu, sich in anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen, aufzuhalten und dort ihren Wohnsitz zu nehmen. Dieses Recht besteht auch vor dem Hintergrund des Art. 3 EUV, nach dem die EU soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen bekämpft und soziale Gerechtigkeit sowie sozialen Schutz fördert. Das soziale Europa ist eine wichtige Grundlage des Zusammenhalts der Union. Deshalb sollte grundsätzlich darüber nachgedacht werden, ob ein Ausschluss von Kindergeldleistungen der richtige Weg für ein soziales Deutschland in einem sozialen Europa ist.

Teil des freien Personenverkehrs ist beispielsweise auch die Verordnung 883/2004, die – neben der Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen bei der Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte – zur Verbesserung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen beitragen soll.¹ Ein zentraler Aspekt ist dabei, dass die betreffenden Personen nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften gleich behandelt werden.

Mit dem nach § 62 Absatz 1 neu einzufügenden § 62 Absatz 1a soll der Anspruch auf Kindergeld für wirtschaftlich inaktive Unionsbürger*innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts ausgeschlossen werden. Für den Zeitraum danach sollen alle EU-Bürger*innen den Ausschluss abwenden können, die ein Freizügigkeitsrecht nach § 2 Abs. 2 oder Abs. 3 FreizügG/EU haben, mit der Ausnahme von Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU, den Arbeitssuchenden.

¹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Erwägungsgrund (1).

Das heißt, dass EU-Bürger*innen, die ein Freizügigkeitsrecht allein aus dem Grund der Arbeitsuche haben weiterhin, also auch nach den ersten drei Monaten, vom Kindergeld ausgeschlossen sind. Die ersten drei Monate sind für den Aufbau einer Alltagsstruktur, das Einleben in das neue System des anderen Landes, die Aufnahme der Kinder in KiTa, Schule oder Ausbildungsplatz sowie für den Spracherwerb von entscheidender Bedeutung. Hier geht es um die Startbedingungen, die mit einem Kindergeldausschluss erschwert werden und gerade gegenüber den Menschen Hürden aufgebaut werden, die keine betrügerische Absicht verfolgen. Mit dem Ausschluss des Kindergelds sind zudem die Schwächsten in der Familie betroffen; mit Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention, wonach jegliche Gesetzgebung am Wohl des Kindes ausgerichtet sein soll, setzt sich der Gesetzentwurf nicht auseinander.

In der Tat geht auch der EuGH in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Leistungen, die im Rahmen der VO 883/2004 geregelt werden mit einem rechtmäßigen Aufenthalt verbunden werden dürfen. So wird zum Beispiel die jüngere Entscheidung des EuGH vom 14.06.2016 (Kommission/Vereinigtes Königreich) in der Begründung des Gesetzentwurfs zitiert, die dieses Erfordernis formuliert. Verknüpft man also den rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland mit der Leistung des Kindergelds, erfüllt man die Erfordernisse des EU-Rechts. Der Gesetzentwurf geht mit seiner neuen Regelung aber deutlich darüber hinaus. Denn die neue Regelung erfasst

1. EU-Bürger*innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland, die ohne weitere Voraussetzungen zu erfüllen freizügigkeits- und damit aufenthaltsberechtigt sind. Sie müssen lediglich im Besitz eines Passes oder Personalausweises sein. Ein Erwerbsstatus ist nicht erforderlich. Die EU-Bürger*innen werden trotz ihres Freizügigkeitsrechts vom Kindergeld ausgeschlossen.
2. Alle EU-Bürger*innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts, die aus weiteren Gründen freizügigkeitsberechtigt sind, die nicht unter eine Erwerbstätigkeit fallen: z.B. Arbeitsuchende oder Nichterwerbstätige mit ausreichenden Mitteln zur Existenzsicherung und einer Krankenversicherung und personensorgeberechtigte EU-Bürger*innen, deren Kinder in der Schule oder einer Ausbildung sind (Art. 10 VO 492/2011). Auch hier erfolgt der Ausschluss trotz Freizügigkeitsrecht.
3. Auch nach dem Zeitraum von drei Monaten bleiben Arbeitsuchende trotz ihres Freizügigkeitsrechts vom Kindergeld ausgeschlossen und entsprechend dem Wortlaut auch EU-Bürgerinnen mit dem von ihren schulpflichtigen oder in Ausbildung befindlichen Kindern abgeleiteten Freizügigkeitsrecht.

II. Bewertung

Diese Regelung verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, der eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet. Dies insbesondere dann, wenn sich der betreffende Unionsbürger rechtmäßig in Deutschland aufhält. Der Gleichbehandlungsgrundsatz leitet sich zum einen aus der Unionsbürgerrichtlinie (Art. 24) und zum anderen aus Art. 4 der Verordnung 883/2004 her. Denn aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass EU-Bürger*innen nur dann keine Leistungen aus der VO 883/2004 herleiten können, wenn sie ohne ein Freizügigkeitsrecht sind. Das heißt es bleibt bei einem Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, wenn eine direkte Ungleichbehandlung bei der Gewährung von Familienleistungen bei rechtmäßigem Aufenthalt erfolgt.

Personen mit einem Aufenthalt nach Art. 10 VO 492/2011 dürfen im Übrigen generell aufgrund des Gleichbehandlungsgebots nicht von Kindergeldleistungen ausgeschlossen werden, da die Kinder und Jugendlichen laut Art. 10 S.1 „unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen“ dürfen. Dazu gehört auch der Anspruch auf Familienleistungen während Schule und Ausbildung. Laut dem Gesetzentwurf sei die Ungleichbehandlung aber bei der Leistung von Kindergeld gerechtfertigt, da Art. 24 Abs. 2 UnionRL eine Ungleichbehandlung erlaubt, wenn es um die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe geht.

Beim Kindergeld handelt es sich aber um eine Familienleistung, die nicht zur Deckung des Existenzminimums, sondern zur steuerrechtlichen Freistellung des Bedarfs gedacht ist, der Kindern zusteht. Bereits die Anrechnung des Kindergelds auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zeigt, dass es sich dabei nicht um vergleichbare Sozialhilfeleistungen, sondern um eine Leistung aus einer anderen Kategorie handelt. Es handelt sich nach der Definition der VO 883/2004 (Art. 3 Abs. 1 j i.V.m. Art. 1 z) sowie entsprechend der auch im Gesetzentwurf zitierten EuGH-Entscheidung vom 14.6.2016 (Kommission/Vereinigtes Königreich) beim Kindergeld um eine Familienleistung und nicht um eine Sozialhilfeleistung. Das Ziel der Kindergeldleistung ist nicht die Existenzsicherung, sondern der Ausgleich von Familienlasten. Diese einkommenssteuerliche Geldleistung ist nicht von Hilfebedürftigkeit abhängig. Zu diesem Ergebnis kommt auch der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags.²

Damit kann die Unionsbürgerrichtlinie nicht herangezogen werden, um einen Ausschluss von Kindergeld zu rechtfertigen. Es liegt ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der VO 883/2004 vor, in deren Anwendungsbereich Familienleistungen fallen.

Erst jüngst, im Februar 2019, hat der EuGH entschieden, dass ein Unionsbürger einen Anspruch aus der VO 883/2004 auf Kindergeldleistungen hat. Die Entscheidung stellt allgemein auf die Auslegung der VO 883/2004 ab. Die Auslegung des EuGH führt zum Ergebnis, dass für den Anspruch einer Person auf Familienleistungen keine Voraussetzung ist, dass diese Person in dem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ausübt. Auch eine frühere Beschäftigung ist nicht Voraussetzung.³

Schließlich ist das Regelungsvorhaben auch nicht geeignet und nicht erforderlich, das Ziel zu erreichen, „das System der sozialen Sicherheit in Deutschland vor einer unangemessenen Inanspruchnahme zu schützen“.⁴

Denn es beinhaltet reine und vollständige Ausschlussstatbestände auch für Personen, die sich hier in Deutschland rechtmäßig aufhalten: in den ersten drei Monaten (dies ist für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger voraussetzungslos), darüber hinaus zur Arbeitsuche oder nach Art. 10 der VO 492/2011.

Die Diakonie Deutschland betont, dass das Beantragen von Leistungen durch Unionsbürger*innen, die diesen gesetzlich zustehen, selbstverständlich keinen Missbrauch darstellt.

Mit der Neuregelung wird bedauerlicherweise eine sehr große Personengruppe generell unter den Verdacht betrügerischer Erschleichung von Kindergeld gestellt, die – ganz im Gegenteil - maßgeblich zum Wohlstand Deutschlands beiträgt, wie Forschungsergebnisse von Oktober 2018 belegen.⁵

² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (vgl. Ausarbeitung WD 6 – 3000 – 077/18; PE 6 – 3000 – 121/18, S. 39).

³ EuGH Bogatu (Rs. C-322/17).

⁴ Vgl. Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, S. 2, BTag-Drs. 19/8691.

⁵ „Die EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland zwischen 2011 und 2016 erhöht“ DIW Wochenbericht 44/2018 vom 31.10.2018

Zuwanderer*innen aus der EU haben nach den Erkenntnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung DIW die höchste Erwerbsquote, höher noch als die der Deutschen.⁶ Gerade der Personengruppe der Arbeitsuchenden, die nach Deutschland kommen, um auf dem derzeit sehr attraktiven Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sollten auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels weder Sozial- noch Familienleistungen vorenthalten werden. Die Diakonie fordert hier eine ausreichende soziale Absicherung zur Integration in den Arbeitsmarkt. Die Regelung ist auch nicht erforderlich, denn es bestehen keine validen Daten über einen „echten“ Missbrauch von Kindergeldleistungen, der gesetzgeberisches Handeln rechtfertigen würde. Die Bundesregierung hat im März 2018 eingeräumt, dass eine Statistik über Missbrauchsfälle beim Kindergeld nicht existiert.⁷ Eine missbräuchliche Inanspruchnahme liegt zum Beispiel in der Täuschung über die Existenz von Kindern, im Einreichen falscher Nachweise wie Geburtsurkunden oder Schulbescheinigungen und durch sonstige Betrugstatbestände. Die bisherigen Gesetzgebungsmaßnahmen reichen nach Ansicht der Diakonie aus, diese Betrugstatbestände aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen. Den Herausforderungen einiger Städte wie Duisburg, die von der Bundesregierung verstärkt rechtliche Schritte fordern,⁸ muss mit anderen, insbesondere lokalen Maßnahmen begegnet werden als mit gesetzgeberischen Restriktionen. Aus Sicht der Diakonie Deutschland findet Missbrauch weniger auf Seiten der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als auf Vermieter- oder Arbeitgeberseite statt. Es sind Unternehmen, Betriebe und Privathaushalte, die mit Subunternehmertum, Werkverträgen oder Niedriglöhnen Menschen unter zum Teil prekärsten Bedingungen teilweise in Schwarzarbeit und ohne Krankenversicherung beschäftigen, ihnen „Schrottimmobilien“ vermieten. Die Betroffenen werden unter falschen Versprechungen von Mittelspersonen nach Deutschland geholt, ohne dass Rechte bekannt und ausreichend Deutschkenntnisse vorhanden sind und müssen mitunter einen Teil der staatlichen Leistungen an diese abtreten. Neben der grundsätzlich begrüßenswerten Erweiterung der FKS-Kompetenzen, diese zum Teil mafiösen Strukturen aufzudecken und zu ahnden, müssen Beratungsstrukturen vor Ort für die Betroffenen verstärkt werden, um Zugänge zur Arbeitsvermittlung, zu den Beratungs- und Hilfesystemen und zu Integrationskursen zu eröffnen. Gerade vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels sollten diesen Menschen Eingliederungsangebote gegeben werden, anstatt sie durch Sozial- und Familienleistungsausschlüsse auf Tagelöhnerbörsen und in prekäre Arbeitsbedingungen zu treiben. Aus alledem spricht sich die Diakonie Deutschland für die Streichung des § 62 Abs.1 a des Gesetzentwurfes aus.

Berlin, den 2. Mai 2019

Gez.
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

⁶ Ebenda, S.5.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der AfD-Fraktion vom 20.03.2018, S. 3 Nr.9, BT Dr 19/1275

⁸ Zeit vom 9.08.2018 <https://www.zeit.de/news/2018-08/09/die-spaltende-k-frage-kindergeld-betrug-alarmiert-staedte-180809-99-485970>



Generalzolldirektion



Generalzolldirektion, Postfach 12 73, 53002 Bonn

**Colette Hercher
Präsidentin****Per E-Mail:**Deutscher Bundestag
FinanzausschussAm PropsthoF 78a
53121 BonnTEL 0228 303-10000
FAX 0228 303-99100
MAIL praesidentin.gzd@zoll.bund.deBETREFF **Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch
(BT-Drucksache 19/8691)**POSTANSCHRIFT:
Postfach 12 73
53002 BonnBEZUG **Stellungnahme der Generalzolldirektion
Ihre Einladung vom 11. April 2019 - PA 7 – 19/8691**

www.zoll.de

DATUM: 2. Mai 2019

ANLAGEN

GZ **SV 3000-2019.00055-DVII.A.21 (201900098584)**
(bei Antwort bitte angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum o.g.
Gesetzentwurf.

Illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Sozialleistungsmisbrauch geraten in der gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Betrachtung verstärkt in den Fokus. Die hinterzogenen Steuern und Sozialabgaben schwächen den Staat in seinem Kernbereich einer gesellschaftspolitisch tragfähigen Finanzierungsgrundlage. Die marktteilnehmenden Unternehmen sehen sich unlauteren Rahmenbedingungen ausgesetzt, die einen fairen Wettbewerb zum Nachteil aller verhindern. Die Beschäftigten am Arbeitsmarkt erfahren gravierende Nachteile, wenn die Mindestarbeitsbedingungen unterlaufen, durch Missbrauchsformen eine existenzsichernde Beschäftigung verhindert und ein regulärer Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erschwert werden.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) wird durch zusätzliche Kompetenzen und personelle Aufstockungen erheblich gestärkt, um noch besser für Ordnung und Fairness auf dem Arbeitsmarkt sorgen zu können. Die verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen

werden eine effektivere Bekämpfung der Missbrauchsformen ermöglichen und durch die Bündelung weiterer Befugnisse spürbare ordnungsrechtliche Maßnahmen zulassen.

Zur Wahrnehmung der neuen Kompetenzen auf der Grundlage des Gesetzentwurfs wird eine signifikante Stärkung des Personals in der Zollverwaltung erfolgen. In der aktuellen Finanzplanung ist bereits vorgesehen, die FKS bis zum Jahr 2026 von heute rund 7.900 auf dann mehr als 10.000 Stellen aufzustocken. Zudem sollen wegen der durch den Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Aufgaben perspektivisch allein 3.500 Stellen zusätzlich für die FKS geschaffen werden.

In folgenden Bereichen sieht der Gesetzentwurf Maßnahmen für mehr Ordnung und Fairness am Arbeitsmarkt vor:

Sozialleistungs- und Kindergeldmissbrauch

Die Familienkassen verzeichnen einen verstärkt auftretenden Missbrauch beim Bezug von Sozialleistungen und Kindergeld. Oftmals werden in organisierten Strukturen die jeweiligen Voraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen fingiert. Der Kindergeldbezug wird dabei an Scheinarbeitsverhältnisse und gefälschte Dokumente, die einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland belegen sollen, geknüpft. Ebenfalls mittels Täuschungen und Fälschungen, die eine vermeintliche Selbstständigkeit belegen sollen, wird vermehrt ein unberechtigter Bezug von weiteren Sozialleistungen erreicht, der durch die organisierte Begehungsweise einen immensen Schaden zulasten der Sozialversicherung hervorruft.

Die Zollverwaltung soll daher im Rahmen erweiterter Kompetenzen zu einer rechtskonformen Inanspruchnahme staatlicher Leistungen beitragen und somit die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme und die Erhaltung des Solidarprinzips maßgeblich unterstützen.

Die Zollverwaltung erhält vor diesem Hintergrund neue gesetzliche Befugnisse, mit denen sie künftig unter anderem in die Lage versetzt wird,

- Fälle zu prüfen, bei denen Dienst- oder Werkleistungen nur vorgetäuscht werden, um zum Beispiel unberechtigt Sozialleistungen zu erhalten: Dies bedeutet eine Erweiterung des Prüfungsauftrages der FKS, was bislang nicht möglich war.

Beispiel:

Die FKS erhält von einem Jobcenter den Hinweis, dass der aus Rumänien zugewanderte X unter Vorlage eines Arbeitsvertrages mit der deutschen Baufirma Y, der für ihn nur ein geringes Einkommen aufweist, einen Antrag auf „Aufstockungsleistung“ nach dem SGB II gestellt hat. Da das Jobcenter Zweifel an der Echtheit des vorgelegten Arbeitsvertrages hat wird die FKS um Prüfung gebeten.

- Fälle sogenannter „Tagelöhnerbörsen“ und Angebote auf „Online-Plattformen“ zu prüfen, in denen Werk- oder Dienstleistungen im öffentlichen Raum oder im Internet angeboten werden: Dies bedeutet eine Erweiterung des Prüfauftrages der FKS von Fällen, bei denen tatsächlich Dienst- oder Werkleistungen erbracht wurden, auf solche Fälle, bei denen Dienst- oder Werkleistungen noch nicht erbracht werden oder erbracht worden sind, sich aber bereits anbahnen.

Beispiel 1:

Ein Bauherr will Kosten sparen und sucht billige Arbeitskräfte für Abbrucharbeiten. Er fährt in das Gewerbegebiet der Stadt X, wo sich an einer Ausfallstraße täglich 50 Personen aufhalten, die ihre Arbeitskraft als Tagelöhner anbieten. Der Bauherr wird sich mit 2 Moldauern einig, die für ihn für eine Woche zu einem Stundenlohn von 6 € arbeiten wollen.

Bisher konnte die FKS gegenüber Personen, die eine Arbeitskraft als Tagelöhner auf öffentlichen Plätzen nachgefragt oder angeboten haben, nicht tätig werden, da eine Befragung nach der bisherigen Rechtslage erst dann möglich war, wenn die betreffenden Personen bei der Arbeit angetroffen wurden.

Aufgrund der neuen gesetzlichen Vorschriften kann die FKS bereits bei der Anbahnung illegaler Beschäftigung vorgehen und hierzu Bußgelder und Platzverweise aussprechen.

Beispiel 2:

Der Handwerker X bietet über die Online-Plattform „schnell und günstig“ Fliesenlegerarbeiten zu einem sehr günstigen Preis an. Es besteht die Vermutung, dass er „ohne Rechnung“ arbeiten will. Nach den neuen gesetzlichen Vorschriften ist nunmehr auch der Betreiber der Plattform

verpflichtet, auf Anfrage der FKS Name und Adresse desjenigen, der das Angebot hat veröffentlichen lassen, zu übermitteln.

- die Familienkassen bei der Bekämpfung von Kindergeldmissbrauch zu unterstützen. Durch automatisierte Abfragemöglichkeiten im Rahmen eines verbesserten Datenaustauschs mit den maßgebenden Zusammenarbeitsbehörden sollen effektive Kontrollen ermöglicht werden. Wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Kindergeldempfänger ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind, übermittelt die FKS die entsprechenden Erkenntnisse frühzeitig in Erfüllung der gesetzlich normierten Sofortmitteilungspflicht an die Familienkassen.

Beispiel:

Aufgrund eines Hinweises der Familienkasse wird im Rahmen einer FKS-Prüfung ein Fall vorgetäuschter Erwerbstätigkeit durch einen zugewanderten bulgarischen Staatsbürger, der Kindergeld bezieht, aufgedeckt. Die Erkenntnis ist als Sofortmeldung an die Familienkasse weiterzuleiten, da die Vermutung besteht, dass der Kindergeldempfänger seine vermeintliche Erwerbstätigkeit als Nachweis für seine Kindergeldberechtigung gegenüber den Familienkassen angegeben hatte.

Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität

Im Bereich der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit zeigt sich seit Jahren eine stetige Zunahme von Tatbegehungen im Bereich der Organisierten Kriminalität. Der Wirtschaftsstandort Deutschland wird im zunehmenden Maße von organisierten Strukturen zur Geldwäsche und Abwicklung sonstiger kriminell behafteter geschäftlicher Beziehungen genutzt. Die Tatmodalitäten zielen auf ein konspiratives und verschleiernes grenzüberschreitendes Vorgehen, das eine Aufdeckung und Verfolgung durch die Ermittlungsbehörden nachhaltig erschwert.

Mit den neuen Befugnissen soll die Zollverwaltung in die Lage versetzt werden, diese Strukturen wirksam zu bekämpfen und die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen am Wirtschaftsstandort durchzusetzen. Nunmehr eröffnete Ermittlungsmöglichkeiten sollen eine effektive Strafverfolgung derartig organisierter Strukturen im Bereich der schweren Wirtschaftskriminalität mit geeigneten Mitteln gewährleisten.

Die Zollverwaltung erhält vor diesem Hintergrund neue gesetzliche Befugnisse, mit denen sie künftig die organisierte Kriminalität wirksamer bekämpfen kann, indem zum Beispiel

- künftig in weiteren Fällen Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung und der erkennungsdienstlichen Behandlung durchgeführt werden,

Beispiel zur Telekommunikationsüberwachung:

Die FKS erhält von einem Informanten die Auskunft, dass die Firma X Gebäude- und Baustellentreinigung Arbeitnehmer beschäftigt, die lediglich geringfügig angemeldet wurden, tatsächlich aber Vollzeit beschäftigt werden. Die entsprechenden Gehälter, die schwarz ausgezahlt werden, werden über Abdeckrechnungen von Servicefirmen generiert. Die bisherigen Ermittlungsmaßnahmen führten nicht zum Erfolg, da die identifizierten Servicefirmen bereits „beerdigt“ wurden.

Mit den neuen Befugnissen besteht die Möglichkeit, insbesondere im Bereich des Kettenbetruges TKÜ-Maßnahmen zur Aufklärung von Straftaten gemäß § 266a StGB durchzuführen.

Beispiel zur erkennungsdienstlichen Behandlung:

In einem Verfahren wegen organisierter Formen der Schwarzarbeit nutzten die Täter wechselnde Alias-Identitäten, unter denen sie als Geschäftsführer Firmen gründeten, Firmenkonten eröffneten, aber auch als Strohmänner in unterschiedlichen Funktionen in Erscheinung traten.

Bisher durfte die FKS lediglich die Daten aus der erkennungsdienstlichen Behandlung zum Zweck der Beweissicherung für die Dauer des Verfahrens erheben und speichern (§ 81b 1. Alternative StPO). Zukünftig darf die FKS auch erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 81b 2. Alt. StPO zur Vorsorge für künftige Strafverfahren durchführen, wenn es Grund zu der Annahme gibt, dass die Beschuldigten z.B. durch die Art und Weise der Tatausführung eine erneute Straftat begehen werden. Somit liegt zukünftig für alle FKS-Dienststellen, aber auch für weitere Ermittlungsbehörden Vergleichsmaterial für die Aufklärung anderer bereits begangener oder künftiger Straftaten in der Datenbank INPOL vor.

- die Ahndung in Bezug auf das Ausstellen oder Inverkehrbringen von Scheinrechnungen ermöglicht wird,

Beispiel:

Die Ermittlungen der FKS ergaben, dass eine Gerüstbaufirma erhebliche Leistungen durch nicht oder nur unvollständig zur Sozialversicherung angemeldete Arbeitnehmer erbringen ließ. Die Schwarzlohnzahlungen wurden durch Scheinrechnungen, die Leistungen auswiesen die nie erbracht wurden, verschleiert.

Bisher konnte der Aussteller derartiger Scheinrechnungen nur zur Verantwortung gezogen werden, wenn ihm nach aufwendigen Ermittlungen eine Beteiligung an der Straftat des Arbeitgebers gemäß § 266a StGB nachgewiesen werden konnte.

Mit der Einführung einer eigenständigen Ordnungswidrigkeit, die bereits das Ausstellen und Inverkehrbringen derartiger Rechnungen mit Bußgeldern bis zu 100.000 €, bei bandenmäßiger Begehung bis zu 500.000 € sanktioniert, wird eine bedeutende Sanktionslücke geschlossen.

- sie in einfach gelagerten Strafverfahren des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt das Verfahren mit vergleichbaren Rechten und Pflichten der Staatsanwaltschaft selbst führt.

Beispiel:

Im Rahmen einer Prüfung wird festgestellt, dass ein Arbeitgeber seine 10 Arbeitnehmer nicht ordnungsgemäß bzw. nicht rechtzeitig zur Sozialversicherung anmeldete. Die durchgeführten Ermittlungen ergaben eine vergleichsweise geringe Schadenssumme.

Unabhängig von Schwere bzw. Bedeutung des Verfahrens ist zurzeit jedes strafrechtliche Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft zuzuleiten, die über Fortführung, Einstellung, Anklageerhebung, Antrag auf Strafbefehl entscheiden muss. Die hohe Anzahl an kleinen Verfahren binden Kapazitäten der Staatsanwaltschaft und verzögern die abschließende Bearbeitung dieser Kleinverfahren.

Künftig kann die Staatsanwaltschaft derartige einfache Fälle nach § 266a StGB unter bestimmten Voraussetzungen an die FKS zurückgeben, damit diese dort unter Wahrung der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft

selbständig bearbeitet werden. Durch diese neue unterstützende Verfahrensweise wird die Staatsanwaltschaft entlastet und das Ermittlungsverfahren beschleunigt.

Schaffung fairer Arbeitsbedingungen

Die Ausnutzung ausländischer Arbeitskräfte vollzieht sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt verstärkt im Gleichklang mit ausbeuterischen Tendenzen, die in den Bereich des Menschenhandels und der Zwangsarbeit münden und prekäre Arbeitsbedingungen verbunden mit erheblichen Zwangslagen der Betroffenen hervorrufen. Die ausländischen Arbeitskräfte werden gezielt mit vorgetäuschten Tatsachen zu den Arbeitsbedingungen und Perspektiven für den Arbeitsmarkt gewonnen. Zur Beibehaltung der prekären Arbeitsbedingungen wenden die Täter Zwangsmaßnahmen an.

Die Zollverwaltung soll daher nachhaltige Strukturen schaffen, die es den Betroffenen ermöglichen sollen, sich dieser Zwangslage zu entziehen. Zudem wird ein gemeinsames Vorgehen mit anderen Ermittlungsbehörden zu einer effektiven Verfolgung solcher schweren Straftaten und einer präventiven Wirkung auf die Täterstrukturen zur Stärkung der Rechte ausländischer Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen führen. Ebenso wird eine angemessene Betreuung der Betroffenen ermöglicht.

Die Zollverwaltung erhält vor diesem Hintergrund ergänzende Befugnisse, mit denen sie künftig in die Lage versetzt wird,

- frühzeitig gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorzugehen, indem sie diese Bedingungen prüft und damit zusammenhängende Delikte, wie Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, gemeinsam mit anderen Behörden ermittelt und die erforderlichen Betreuungsmaßnahmen einleitet,

Beispiel:

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit stellt bei einer Überprüfung von Personal auf Ausflugschiffen auf dem Rhein fest, dass die Beschäftigten das Schiff nicht verlassen dürfen und es sich im Wesentlichen um 17-jährige Vietnamesen handelt.

Die generelle Zuständigkeit für die Bekämpfung des Menschenhandels liegt bei den Polizeibehörden der Länder. Der Entwurf des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch weist der FKS mit § 2 Abs. 3 Nr. 5 den Prüfauftrag bezüglich der Beschäftigung zu ausbeuterischen Bedingungen zu. Damit bestehen nach § 14 SchwarzArbG für die FKS auch die Ermittlungsbefugnisse für den Deliktsbereich Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung. Eine enge Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden und den Staatsanwaltschaften wird dabei weiterhin gewährleistet werden. Abhängig von den jeweiligen Sachverhalten ist weiterhin die Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen mit den Polizeibehörden zweckmäßig.

- künftig auch die tariflich vereinbarten Unterkunftsbedingungen zu den Mindestarbeitsstandards nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu überprüfen, um angemessene Unterkünfte für auswärtige Beschäftigte zu garantieren und eine prekäre Unterbringung zu verhindern.

Beispiel:

In einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag sind hinsichtlich der Unterbringung von auswärtig Beschäftigten Mindeststandards festgelegt worden. Die FKS wird künftig befugt sein, die Gestellung an sich als auch die Ordnungsmäßigkeit der Unterkünfte zu überprüfen und bei dringenden Gefahren die vom Arbeitgeber gestellten Unterkünfte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu jeder Tages- und Nachtzeit zu betreten.

Fazit

Die FKS wird mit den Rahmenbedingungen des Regierungsentwurfs eine tragende Rolle bei der Gewährleistung von mehr Ordnung und fairen Arbeitsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt übernehmen. Mit den neuen Befugnissen können gezielte und effektive Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Sozialleistungsmissbrauch ergriffen werden.

Zugleich wird die Erweiterung bestehender Befugnisse zu einer Stärkung der notwendigen Strafverfolgung im Bereich der Wirtschaftskriminalität führen, die im Zuge verbesserter Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen Behörden noch wirksamer erfolgen wird.

Durch die neuen Aufgaben und Befugnisse und die damit einhergehende Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen wird der ganzheitliche Prüfungsansatz der FKS gestärkt und die Flächenpräsenz der FKS durch entsprechende Personalführung gesteigert.

Mit freundlichen Grüßen

Hercher

Stellungnahme des

Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel - KOK e.V.

anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem „Gesetzesentwurf der
Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und
Sozialleistungsmissbrauch“ (BT-Drs. 19/8691)
im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 06.05.2019

02.05.2019

Zusammenfassung:

- Der KOK e.V. begrüßt die Bestrebungen besser gegen Schwarzarbeit, Arbeitsausbeutung und damit verbundenem Menschenhandel vorgehen zu können und Teile des vorliegenden Gesetzentwurfs.
- Die Erweiterung der Prüfungsaufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen und damit zusammenhängendem Menschenhandel wird begrüßt.
- Die mit der Erweiterung der Prüfungsaufgaben verbundenen notwendigen Schulungen sowie die geplante Intensivierung der Zusammenarbeit der FKS mit Beratungsstellen und Gremien zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung werden als unverzichtbar erachtet.
- Information über und der Zugang zu ihren Rechten muss für Arbeitnehmer*innen und von Ausbeutung und Menschenhandel betroffenen Personen gewährleistet sein.
- Kritisch sieht der KOK e.V. die Bestrebungen, die Anmeldebehörden nach §3 ProstSchG in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden der FKS aufzunehmen.
- Eine Kriminalisierung von Arbeitssuchenden auf sog. „Arbeiterbörsen“ lehnt der KOK e.V. strikt ab.
- Das geplante Betretungsrecht der von Arbeitgeber*innen gestellten Unterkünfte zu jeder Tages- und Nachtzeit wird als unverhältnismäßig und kontraproduktiv beurteilt.
- Übermittlungspflichten der FKS nach §6 SchwarzArbG bzw. §87 Abs. 2 AufenthG an die Ausländerbehörden sollten abgeschafft werden.

Der KOK e.V. möchte mit dieser Stellungnahme Erfahrungswerte und Empfehlungen aus der Praxis, v.a. der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel einbringen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit diese auch im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss am 06.05.2019 erläutern zu dürfen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich entsprechend der im KOK vereinten Expertise überwiegend auf Regelungen, die im Bezug zu den Rechten von Personen stehen, die von Arbeitsausbeutung/Menschenhandel gefährdet oder betroffen sind. Für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dem Gesetzesvorhaben verweisen wir außerdem auf unsere bisherigen Stellungnahmen zum Referentenentwurf¹ und dem Gesetzesentwurf² bzw. im Hinblick auf die Regelungen zum Kindergeldausschluss für EU-Bürger*innen auf die Stellungnahmen des Deutschen Caritasverbands³, der Diakonie Deutschland⁴ und des Deutschen Anwaltsvereins.⁵

Durch die geplanten Änderungen im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) soll die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) Prüfungs- und Ermittlungskompetenz im Hinblick auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen erhalten, um insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu stärken.⁶ Der KOK e.V. begrüßt grundsätzlich eine Mandatserweiterung der FKS und die Klarstellung, dass die FKS für Arbeitsausbeutung und damit verbundenem Menschenhandel zuständig ist. Beide Straftaten können im Zusammenhang auftreten und eine Zuständigkeit der FKS, die aufgrund ihres Aufgabengebiets umfassende Einblicke in verschiedene Bereiche der Arbeitswelt hat, ist aus unserer Sicht sinnvoll. In der Praxis muss jedoch eine gute Zusammenarbeit mit der örtlichen Polizei und den Landeskriminalämtern sichergestellt sein, um einen Informationsaustausch und Klarheit über Zuständigkeit zu gewährleisten.

Der KOK e.V. begrüßt zudem ausdrücklich, dass der Gesetzesbegründung nun detaillierte Ausführungen hinzugefügt wurde, die dem Opferschutz dienen. Diese hatte der KOK in seinen vorangegangenen Stellungnahmen dringend gefordert. Die Vorgaben beziehen sich u.a. auf die Zusammenarbeit der FKS mit Fachberatungsstellen, die Einbindung der Beamt*innen der FKS in bestehende Fachgremien sowie die Durchführung von notwendige Schulungen, u.a. zu den Rechten der Betroffenen und dem Opferschutz.

Neben einigen positiven Aspekten enthält der Entwurf jedoch aus unserer Sicht auch kritikwürdige Punkte, die wir im Folgenden auch darlegen möchten.

¹ <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/aktualisierte-stellungnahme-des-kok-zum-gesetzesentwurf-gegen-illegale-beschaeftigung-und-sozialleist/>

² <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/stellungnahme-zu-dem-referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-bekaempfung-von-missstaenden-am-arbeitsmarkt/>

³ [Caritas Deutschland Stellungnahme](#) zum Referentenentwurf.

⁴ [Stellungnahme der Diakonie Deutschland](#) zum Referentenentwurf.

⁵ [Stellungnahme des DAV](#) zum Referentenentwurf.

⁶ BT-Drs. 19/8691, S. 2.

Ausgewählte Vorschriften im Einzelnen

§2 Abs. 2 Nr. 7 SchwarzArbG-E: Prüfungsaufgaben

Durch die Änderung in §2 SchwarzArbG wird die Aufgabe der FKS erweitert, um nun auch zu prüfen, ob „Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt werden oder wurden.“

Der KOK e.V. begrüßt diese Erweiterung. Auch ist aus unserer Sicht der Verweis auf §15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) wichtig⁷, da dessen Beschreibung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen das zusätzliche Merkmal des rücksichtslosen Gewinnstrebens im Gegensatz zur Legaldefinition der ausbeuterischen Beschäftigung in §232 Abs.1 Satz 2 StGB nicht enthält.

Insbesondere begrüßenswert sind aus Sicht der Praxis die ausführlichen Erläuterungen zu §2 Abs. 2 Nr.7 SchwarzArbG-E in der Gesetzesbegründung zu notwendigen Schulungen, Kooperation mit den Beratungsstellen und Vernetzungs- und Gremienarbeit:

1. Schulungen zu den Rechten von Betroffenen von Arbeitsausbeutung

Einer der wichtigsten Ausgangspunkte zur erfolgreichen Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel und zur Unterstützung der Betroffenen ist, deren Zugang zum Recht zu gewährleisten. Dies ist auch aus Strafverfolgungsperspektive von großer Bedeutung. Ermittlungen gegen die Täter*innen können durch Aussagen der Betroffenen angestoßen oder maßgeblich unterstützt werden. Werden Opferzeug*innen aber des Landes verwiesen oder müssen aufgrund fehlender Sicherung des Lebensunterhalts umgehend eine neue Beschäftigung finden, stehen sie nicht mehr zur Verfügung, um Ermittlungen zu unterstützen.

Werden das Mandat und damit verbunden auch die personellen Ressourcen der FKS erweitert, ist es unabdingbar, dass alle Beamt*innen umfassend hinsichtlich der Rechte der Betroffenen von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel geschult sind. Der KOK e.V. begrüßt, dass der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung nun klar einen derartigen Schulungsbedarf benennt: „*Mit der Erweiterung der Kompetenzen geht einher, dass die FKS zum Schutz der Opfer von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel ihr Personal in den Bereichen Erkennung von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, den entsprechenden Normen des Ausländerrechts, Rechte der Betroffenen von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel sowie dem Opferschutz gesondert schulen wird.*“⁸

➡ Schulungen müssen regelmäßig, systematisch und unter Einbeziehung der Beratungspraxis durchgeführt und mit ausreichenden finanziellen Ressourcen hinterlegt sein. Der KOK e.V. regt an zu prüfen, ob die derzeit im Erfüllungsaufwand veranschlagte Summe ausreichend ist.

⁷ BT-Drs. 19/8691, S. 41.

⁸ BT-Drs. 19/8691, S. 41- 42, Hervorhebungen durch KOK e.V.

2. Zusammenarbeit mit örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen und Austauschgremien

Laut Gesetzesbegründung soll „(...) die Kooperation zwischen der FKS und den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen (...) intensiviert werden, um den Betroffenen einen Weg aus illegalen Strukturen bzw. aus einer prekären Lebenslage zu ermöglichen.“⁹

Darüber hinaus sieht der Gesetzgeber vor:

„Für die effektive Bekämpfung von Menschenhandel wird die FKS die Zusammenarbeit mit den Polizeivollzugsbehörden, mit den in diesem Bereich tätigen Fachberatungen und Stellen sowie mit den Austauschgremien zu Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel intensivieren.“¹⁰

Wir begrüßen sehr, dass Hinweise auf die Zusammenarbeit mit weiteren Kooperationspartnern in die Gesetzesbegründung aufgenommen wurden.

Wie wichtig eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den örtlichen Anlauf- und Beratungsstellen ist, hat sich im Bereich Menschenhandel gezeigt. Hier wurden über Jahre hinweg Kooperationen aufgebaut und die Zuständigkeiten und Aufgaben der einzelnen Akteure in Kooperationsvereinbarungen/-erlasse festgehalten. Es ist dringend empfehlenswert, dass die FKS in diese Kooperationsvereinbarungen und Austauschgremien aufgenommen wird, wo dies noch nicht geschehen ist.

➔ Aufnahme der FKS in bestehende regionale Kooperationsvereinbarungen und Vernetzungsgremien. Hierfür müssen fortlaufend ausreichend finanzielle und zeitliche Ressourcen sichergestellt werden.

§2 Abs. 4 Nr. 18 SchwarzArbG-E: Prüfungsaufgaben

Durch die geplante Erweiterung der Prüfungsaufgaben sollen auch die nach Landesrecht für die Entgegennahme der Anmeldungen der Prostituierten nach §3 Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) und die Erlaubniserteilung an Prostitutionsgewerbetreibende nach §12 ProstSchG zuständigen Behörden in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden der FKS aufgenommen werden und die FKS bei ihren Prüfungen unterstützen.

Im Vorfeld des 2016 verabschiedeten ProstSchG gab es massive Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes bei der Anmeldung von in der Prostitution tätigen Personen. Bei den im Rahmen der Anmeldung erhobenen Daten handelt es sich um besonders sensible Daten, da sie Angaben zum Sexualleben der Person enthalten (§3 Abs. 9 Bundesdatenschutzgesetz). Vom Gesetzgeber wurde damals im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die Frage, ob es aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses erforderlich ist, diese Daten zu erheben, bejaht.¹¹ Eine Unterstützung der Behörden der Zollverwaltung durch die Anmeldebehörden nach §3 ProstSchG ist aus Sicht des KOK e.V. problematisch und kann dazu führen, die Vorbehalte und Bedenken hinsichtlich einer Anmeldung weiter zu erhöhen. Es steht also zu befürchten, dass eine Bestimmung der Anmeldebehörden als

⁹ BT-Drs. 19/8691, S. 41.

¹⁰ BT-Drs. 19/8691, S. 42.

¹¹ https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Stellungnahme_des_KOK_zum_Referentenentwurf_des_ProstSchG_11_09.pdf S. 37.

Zusammenarbeitsbehörde den Schutzzweck des ProstSchG konterkariert und die negativen Auswirkungen in keinem Verhältnis zu den möglichen Ermittlungserfolgen hinsichtlich Schwarzarbeit stehen.

➔ Der KOK schließt sich den Empfehlungen der Bundesratsausschüsse an und empfiehlt, mindestens die Anmeldebehörden nach §3 ProstSchG aus der geplanten Vorschrift auszunehmen.¹²

§5a SchwarzArbG-E – Unzulässiges Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft

Ausgangspunkte der Überlegungen des KOK e.V. sind der Schutz und die Rechte der von Ausbeutung betroffenen Personen. Vor diesem Hintergrund sieht der KOK e.V. den geplanten §5a SchwarzArbG-E (Unzulässiges Anbieten der Arbeitskraft) weiterhin sehr kritisch. Diese Vorschrift und Begründung ist im Vergleich zum Referentenentwurf - abgesehen von dem Verweis auf die Kooperation der FKS mit den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen - im Wesentlichen unverändert geblieben.

Durch die Regelung sollen „(...) *bestimmte Formen des Anbietens und Nachfragens von Werk- und Dienstleistungen im öffentlichen Raum untersagt [werden], um damit insbesondere sogenannte Tagelöhnerbörsen, die mittlerweile in mehreren deutschen Großstädten angetroffen werden können, aufzulösen.*“¹³ Um das Verbot durchzusetzen, können nach §5a Abs.2 SchwarzArbG-E Platzverweise ausgesprochen werden und nach §8 Abs. 2 Nr. 7 i.V.m. §8 Abs. 6 SchwarzArbG-E Bußgelder in Höhe von bis zu 5000€ für diejenigen, die ihre Arbeitskraft anbieten, verhängt werden.

Berichte aus der Praxis über derartige Arbeiterbörsen und Bedenken hinsichtlich des vermuteten Ausmaß der Ausbeutung gibt es aus verschiedenen deutschen Großstädten. Bestrebungen, hier Verbesserungen durchzusetzen, sind aus unserer Sicht begrüßenswert und notwendig; die vorgeschlagene Vorschrift halten wir jedoch aus mehreren Gründen für problematisch:

1. Kriminalisierung von Ausbeutung und Armut Betroffener:

Es ist davon auszugehen, dass Personen, die sich auf diese Art und Weise Arbeitsmöglichkeiten suchen, überwiegend keine anderen Möglichkeiten haben, ihren Unterhalt zu sichern. Durch die Einführung dieser Ordnungswidrigkeit werden von Armut und Ausbeutung Betroffene kriminalisiert. Wird eine Geldbuße verhängt, die bis zu 5000€ betragen kann, wird die Situation noch weiter verschärft und die betroffene Person u.U. noch weiter in Anhängigkeiten und zur Annahme ausbeuterischer Arbeitsangebote gedrängt. Es ist unklar, wie diese Personengruppe, die häufig schon nur mit Mühe die Kosten für Unterbringung und Lebensunterhalt aufbringen kann, zusätzliche Mittel für die Abgeltung von Bußgeldern erwirtschaften soll. Eine Sanktionierung der von Ausbeutung betroffenen Personen ist aus Opferschutzperspektive kontraproduktiv.

2. Für Strafverfolgung der Täter und Bekämpfung von Schwarzarbeit kontraproduktiv:

Eine Strafverfolgung derer, die Arbeiter*innen ausbeuten und von Schwarzarbeit profitieren, wird häufig nur mit Aussagen der Arbeitnehmer*innen möglich sein. Wenn Arbeiter*innen dafür bestraft

¹² BR-Drs. 97/1/19, S. 5.

¹³ BT-Drs. 19/8691, S. 46

werden, regelwidrig ihre Arbeitskraft angeboten zu haben, kann dies dazu führen, dass sich diese Personen im Falle von Ausbeutung noch weniger als bisher an Strafverfolgungsbehörden oder auch Beratungsstellen wenden. Die FKS verliert dadurch also potenziell Verbündete im Vorgehen gegen Schwarzarbeit.

3. Integration in den Arbeitsmarkt und Unterstützung durch Beratungsstellen nur eingeschränkt möglich:

Dem Gesetzgeber ist die prekäre Situation der Arbeitsuchenden und deren gesteigertes Risiko, Opfer von Ausbeutung zu werden, insbesondere, wenn zugleich ein irregulärer Aufenthalt vorliegt, bewusst (vgl. GBgrd. S.46). In der Begründung des Gesetzentwurfs wurde deshalb zusätzlich zum Ziel, die Arbeitsuchenden in eine legale Beschäftigung zu bringen, auch festgeschrieben, dass durch die Kooperation der FKS mit den örtlichen Anlauf- bzw. Beratungsstellen sichergestellt werden soll, dass Betroffene die notwendige Unterstützung erhalten.¹⁴

Wenngleich eine Kooperation mit Beratungsstellen begrüßenswert und richtig ist, steht zu bezweifeln, dass diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Nachteile der geplanten Regelung ausgleichen kann. In der Praxis bestehen vielerorts keine oder unzureichende Unterstützungsangebote durch Beratungsstellen. Aber auch dort, wo es Beratungsstellen gibt, ist das Angebot, das den Betroffenen Personen gemacht werden kann, beschränkt. Gerade auch in Bezug auf Personen, die keine oder nur mangelhaften Sprachkenntnisse, keinen regulären Aufenthaltstitel oder keine Arbeitserlaubnis haben, ist eine zeitnahe Integration in den regulären Arbeitsmarkt nur schwer zu bewerkstelligen. In der Regel werden diese Personen auch von Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums und damit auch von arbeitsfördernden Integrationsmaßnahmen nach dem SGB II ausgeschlossen sein.¹⁵ Erfahrungen aus der Praxis mit Betroffenen von Menschenhandel zeigen, dass dort, wo keine Unterstützung angeboten werden kann, die Betroffenen häufig aufgrund mangelnder Alternativen in der Ausbeutungssituation verbleiben oder in eine solche zurückkehren. Um Arbeitssuchende vor Ausbeutung zu schützen und zu unterstützen, müssen aus unserer Sicht Beratungsangebote ausgebaut werden, statt sie mit Bußgeldern zu bedrohen.

Eine stichprobenartige Anfrage in europäischen Nachbarländern ergab, dass es weder in Polen, den Niederlanden, Österreich noch Belgien eine derartige Regelung zur Kriminalisierung der Arbeitsuchenden gibt. Die befragten Beratungsstellen reagierten mit großem Befremden auf die geplante Einführung in Deutschland und teilten die oben genannten Bedenken.

 Der KOK empfiehlt dringend die ersatzlose Streichung des §5a SchwarzArbG-E im Hinblick auf die Ordnungswidrigkeit für das Anbieten der Arbeitskraft.

§17 Arbeitnehmer-Entsendegesetz-E: Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung und anderer Behörden

Gemäß §17 AEntG-E sollen die Behörden der Zollverwaltung zur Prüfung von Arbeitsbedingungen nach §5 S. 1 Nr. 4 befugt sein, bei einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom

¹⁴ BT-Drs. 19/8691, S. 42.

¹⁵ vgl. auch [GGUA Stellungnahme](#) zum Referentenentwurf.

Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Unterkünfte für Arbeitnehmer*innen zu jeder Tages- und Nachtzeit zu betreten.

In der Begründung heißt es dazu: „*Zu diesem Zweck ist die FKS befugt, die vom Arbeitgeber gestellten Unterkünfte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu betreten, zu besichtigen und sowohl die Gestellung an sich als auch die Ordnungsmäßigkeit der Unterkünfte zu überprüfen. Zudem wird die FKS befugt, die dort angetroffenen Personen zu befragen und mitgeführte Unterlagen zu prüfen. Mit dem Betretungsrecht wird in das nach Artikel 13 Grundgesetz geschützte Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingegriffen.*“¹⁶

Die Gesetzesbegründung weist auf die engen Voraussetzungen des Artikels 13 Abs. 7 Grundgesetz hin, leitet aber auf Grundlage des SchwarzArbG ein Betretungsrecht zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ab. So könne eine derartige Gefahr bei besonders menschenunwürdigen Unterkunftsbedingungen bestehen, wenn zum Beispiel Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen während ihrer Tätigkeit in auffälligen Wohnobjekten oder in unzumutbaren Massenunterkünften („Matratzenlagern“) untergebracht seien.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die FKS zur Beurteilung der Gesamtumstände der Arbeitsbedingungen auch die Unterbringung miteinbezieht; eine derartige Würdigung der Gesamtumstände ist auch hinsichtlich §233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft) wichtig. Der KOK bezweifelt jedoch, ob derart weitreichende Betretungsbefugnisse verhältnismäßig sind. Zu Recht ist der private Raum besonderem Schutz unterstellt und eine Kontrolle an besondere Voraussetzungen geknüpft.

Die Frage, ob Matratzenlager die Voraussetzungen für ein Betretungsrecht wegen dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfüllen, ist nicht zweifelsfrei zu bejahen. Es fehlt zudem an dieser Stelle eine Definition für „menschenunwürdigen Unterkunftsbedingungen“ – was zu übermäßigen Ermessensspielräumen führen könnte. Aus Sicht des KOK e.V. ist der Eingriff in die Grundrechte der Arbeiter*innen in dieser Form unverhältnismäßig. Es wäre nun denkbar, dass die Behörden zu Nachtzeiten die Räume der Arbeiter*innen für Kontrollen betreten und die dort Anwesenden im Schlaf überraschen. Ob dies zu einer vertrauensvollen Kooperation der dort angetroffenen Arbeitnehmer*innen mit den Behörden und damit zu verwertbaren Aussagen gegen die Arbeitgeber*innen beitragen würde, darf bezweifelt werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass vorrangig den Arbeitgeber*innen Vergehen vorgeworfen werden und gegen diese ermittelt wird, scheint ein solches Vorgehen nicht zielführend. Insbesondere, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die Personen möglicherweise in Zwangslagen befinden und u.U. von Arbeitgeber*innen unter Druck gesetzt werden, ist ein sensibler Umgang mit den Betroffenen vonnöten.



Der KOK e.V. empfiehlt dringend, von der geplanten Änderung der Betretungsbefugnisse der Unterkünfte abzusehen, da eine Verhältnismäßigkeit nicht gegeben ist.

¹⁶ BT-Drs. 19/8691, S. 57, Hervorhebung durch KOK e.V.

Auch die Übermittlungspflicht der Behörden nach §6 SchwarzArbG bzw. §87 Abs. 2 AufenthG an die Ausländerbehörden stellt hier aus Sicht der Betroffenen ein Problem dar und kann dazu führen, dass Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere, werden sie nicht als Opfer von Straftaten identifiziert, statt Unterstützung zu erhalten, mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen. So werden Kontrollen durch die FKS für die Einzelnen eher als Bedrohung denn als Möglichkeit wahrgenommen, auf Missstände hinzuweisen. Diese Regelung wurde auch vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im aktuellen Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens durch Deutschland kritisiert. Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung eine klare Trennung (sogenannte „Firewall“) zwischen öffentlichen Stellen und Einwanderungsbehörden zu gewährleisten.¹⁷

➔ Der KOK e.V. empfiehlt mindestens die Behörden der Zollverwaltung von der Meldepflicht an die Ausländerbehörden auszunehmen und die Empfehlung des UN-Ausschusses dadurch teilweise umzusetzen.

§62 Einkommensteuergesetz

Der KOK e.V. erachtet den durch Änderungen des §62 Abs. 2 Satz 1 Einkommensteuergesetz-E verursachten Ausschluss von Kindergeldleistungen für neu zugezogene, nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen in den ersten drei Monaten als unzulässig. Berichten der Praxis zufolge, ist die Beantragung von Kindergeld für EU-Bürger*innen in der Vergangenheit bereits sehr viel schwieriger geworden und einer Vielzahl von Prüfungen unterworfen. Der jetzt geplante Leistungsausschluss kann als weiterer Schritt in dieser Entwicklung verstanden werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob ein solcher Ausschluss EU-rechtskonform ist. Hinsichtlich einer detaillierten Bewertung möchten wir auf die oben verlinkten Stellungnahmen der Diakonie Deutschland, des Deutschen Caritasverbands und des Deutschen Anwaltsvereins verweisen.

➔ Der KOK e.V. empfiehlt dringend, von dem geplanten Kindergeldausschluss für Unionsbürger*innen abzusehen.

Über den Gesetzesentwurf hinausgehende Empfehlungen

Abschließend möchten wir betonen, dass es, um Arbeitsausbeutung und Menschenhandel wirksam zu bekämpfen, nicht nur ausreichend Kompetenzen und Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden braucht, sondern immer auch parallel die Informations- und Unterstützungsangebote für von Ausbeutung gefährdete oder betroffenen Personen auf- und ausgebaut werden müssen. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass dort, wo keine Unterstützung angeboten werden kann oder über diese Möglichkeiten nicht informiert wird, die Betroffenen häufig aufgrund mangelnder Alternativen in der

¹⁷ Vereinte Nationen, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, [E/C.12/DEU/CO/6](#), Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27 November 2018, RN. 26-27, S.4; zur Firewall siehe auch: Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2016) General Policy Recommendations No. 16: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/REC-16-2016-016-ENG.pdf>.

Ausbeutungssituation verbleiben oder in eine solche zurückkehren. Zudem muss klar geregelt sein, wer für den Opferschutz zuständig ist und Mitarbeiter*innen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sollten umfassend hinsichtlich der Opferrechte geschult sein. Diese Informationen müssen an die Betroffenen weitergetragen und entsprechende Schritte eingeleitet werden.

Wichtige Rechte der Betroffenen von Arbeitsausbeutung:

Grundsätzlich sollte davon auszugehen sein, dass die Mitarbeiter*innen der Zollverwaltung die Vorschrift der Bedenkfrist nach §59 Abs. 7 AufenthG kennen, da sie auch im bisherigen Aufgabenbereich der FKS bei Straftaten nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG oder § 15a AÜG zur Anwendung kommt. Diese Frist ermöglicht Betroffenen von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel sich zu stabilisieren und Beratung in Anspruch zu nehmen. Während dieser Zeit ist auch eine Alimentierung gesichert. Um sicherzustellen, dass alle Mitarbeiter*innen informiert sind, dass die Bedenkfrist auch bei §§232- 233a StGB zur Anwendung kommt, sollte dies in systematischen Schulungen thematisiert werden.

Selbiges gilt für die Anwendung des §25 Abs. 4a bzw. §25 Abs. 4b AufenthG, einem Aufenthaltstitel der für die Dauer des Strafverfahrens erteilt wird oder um ausstehende Lohnzahlungen von Seiten des Arbeitgebers zu erlangen.

Auch muss sichergestellt werden, dass die Beamt*innen, die nach §14 SchwarzArbG die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten haben, ihren Informationspflichten nach §406i ff StPO nachkommen und u.a. über die Möglichkeit, vermögensrechtliche Ansprüche geltend zu machen und über bestehende Möglichkeiten der Unterstützung durch Opferhilfeeinrichtungen informieren.

Zudem muss für das Prinzip der Non-Punishment clause¹⁸, also den Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit Menschenhandel oder Nötigung von Opfern begangen wurden, sensibilisiert werden. Von gegebenen Möglichkeiten zur Einstellung der Verfahren gegen diese Personen muss Gebrauch gemacht werden.

Zum KOK e.V.

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. ist ein Zusammenschluss aus derzeit 39 Organisationen, die sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen einsetzen. Im KOK e.V. sind dabei neben den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

<https://www.kok-gegen-menschenhandel.de>

¹⁸ [2011/36/EU](#), Artikel 8. Siehe auch: KOK e.V. (2016) [Informationsdienst](#): Zu Straftaten oder Betteln gezwungen: weitere Formen des Menschenhandels und die Non-Punishment clause, S. 9ff.

**Öffentliche Anhörung zu dem „Gesetzentwurf der Bundesregierung gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch“
(BT-Drucksache 19/8691)**

Schriftliche Stellungnahme

Frau Mindgt.in Dr. Daniela Lesmeister
Abteilungsleiterin Polizei Nordrhein-Westfalen

I. Vorbemerkung

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Sozialleistungsmisbrauch und Schwarzarbeit über die in der letzten Legislaturperiode bereits erfolgten gesetzlichen Änderungen hinaus, weiter zu intensivieren, ist sehr wichtig. Das Themenfeld hat sich gerade in den letzten Jahren auch in hiervon besonders betroffenen Großstädten in Nordrhein-Westfalen örtlich zu einem Massenphänomen entwickelt, das die verschiedenen zuständigen kommunalen Behörden, Kindergeldkassen und Strafverfolgungsbehörden inklusive die Polizei in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht mitunter an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bringt.

Abgesehen von den negativen Auswirkungen für die Sozialkassen und den Wettbewerb, führt das mittlerweile erreichte erhebliche Ausmaß dieses Deliktfeldes auch zu strafrechtlich relevanten, sozialen und städtebaulichen Begleiteffekten, da ausbeuterische Arbeitsbedingungen innerhalb hochprofessionell agierender organisierter krimineller Strukturen auch über Zwangsarbeit und Menschenhandel praktiziert werden.

Modus Operandi: Kindergeldbezug

Auf Grund der aktuellen rechtlichen Voraussetzungen für den Anspruch auf Kindergeldzahlungen haben Unionsbürger, die mit ihrer Familie in Deutschland leben, einen Anspruch auf Kindergeld bereits dann, wenn der Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthalt in Deutschland liegt. Bei organisierten Betrugsdelikten gestaltet sich der Modus Operandi in der Regel oftmals so, dass kinderreiche Familien aus dem EU-Ausland dort angeworben und nach Deutschland transportiert

werden. Hier werden sie u.a. in Häusern untergebracht, die sich in einem desolaten baulichen und hygienischen Zustand befinden (sog. Problemimmobilien/Schrottimobilien). Oftmals sind hier nicht einmal die absoluten gefahrenabwehrrechtlichen Mindeststandards, etwa in brandschutzrechtlicher Hinsicht, erfüllt. Kindergeld wird für diese Kinder beantragt. Mitten in Deutschland leben Menschen und insbesondere Kinder so unter Bedingungen, die nicht nur rechtswidrig, sondern schlichtweg menschenunwürdig sind. Und das auch, weil unser Rechtssystem noch immer zu viel Freiraum für lukrative kriminelle Geschäftsmodelle lässt, die auf maximalem Profit durch systematischen Betrug, verbunden mit minimalem Kostenaufwand für Unterbringung und Verpflegung der Leistungsbezieher, aufbauen.

Zudem stellen die Kommunen bei zahlreichen melderechtlichen Überprüfungen immer wieder fest, dass die Kinder dort zwar gemeldet sind, tatsächlich dort aber nicht bzw. nicht mehr wohnen. Diese Personen werden dann von Amts wegen in einigen Kommunen abgemeldet und die Namen der Familienkasse übermittelt.

Um der Ausbreitung dadurch beförderter Zustände wirksam Einhalt zu gebieten, ist jede gesetzliche Verschärfung im Bereich dieses Deliktsfeldes ausdrücklich zu begrüßen.

Modus Operandi: Grundsicherungsleistung

Eine weitere Sozialleistung, die im Rahmen des organisierten Sozialleistungsbetruges missbräuchlich in Anspruch genommen wird, ist die Grundsicherungsleistung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte gem. SGB II. Im Vergleich zur aktuellen gesetzlichen Regelung des Kindergeldanspruchs existieren hier höhere rechtliche Hürden.

Ein erwerbsloser Unionsbürger kann in Deutschland für die ersten drei Monate vom Bezug ausgeschlossen sein. Anschließend ist ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nicht ausgeschlossen, es sei denn, der Aufenthalt erfolgt alleine zum Zweck der Arbeitssuche.

Leistungsberechtigt sind Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige. Für den Fall, dass in diesem Kontext unrechtmäßige Leistungsansprüche generiert werden sollen, muss bei den Jobcentern der Nachweis über die Aufnahme einer Arbeit bzw. einer selbstständigen Tätigkeit erbracht werden. Anschließend kann ein Antrag zur Aufstockung des dabei erzielten Arbeitsentgelts gestellt werden. Diese Form des Sozialleistungsbetrugs, welche in Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der oben bereits benannten organisierten Unterbringung u.a. in Problemimmobilien festgestellt wurde, ist eng mit den Deliktsbereichen Scheinarbeit, Schwarzarbeit und Urkundenfälschung verknüpft. So werden zur Inanspruchnahme von unrechtmäßigen Zahlungen gem. SGB II Arbeitsverhältnisse vorgetäuscht, die entweder nur auf dem Papier existieren (Scheinarbeit), bei denen deutlich mehr als die offiziell dokumentierten Arbeitsstunden geleistet werden (Schwarzarbeit), oder bei denen durch Einreichung verfälschter oder komplett gefälschter Dokumente der Eindruck eines bestehenden Arbeitsverhältnisses erweckt wird.

Für weitere Sozialleistungen (Aufstockung des Arbeitsentgelts, Wohngeld), müssen entsprechende Bescheinigungen beim örtlichen Jobcenter vorgelegt werden. Verdachtsfälle im Zusammenhang mit illegaler Beschäftigung/Schwarzarbeit meldet das Jobcenter der FKS (Einheit „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ der Zollverwaltung) oder auch unmittelbar an die Staatsanwaltschaft. In diesen Fällen werden den Polizeibehörden die Ermittlungsverfahren nicht bekannt.

Die Gesamtproblematik der verschiedenen Zuständigkeiten und Kompetenzüberschneidungen der Strafverfolgungsbehörden lässt sich anhand eines Sachverhaltes des PP Dortmund aus dem Jahr 2018 gut nachvollziehen:

Das PP Dortmund führte im Rahmen der „Ermittlungskommission Tal“ ein Umfangverfahren gegen zahlreiche rumänische Staatsbürger mit Aufenthaltsorten in Dortmund, weiteren deutschen Städten sowie in Rumänien.

Verfahrensursprung war ein Rechtshilfeersuchen rumänischer Behörden, bei denen ein weitestgehend identisches Ermittlungsverfahren gegen die rumänischen Staatsbürger anhängig war. Die Tatverdächtigen sollen Familien in Rumänien unter Ausnutzung einer Notlage bzw. unter Vorspiegelung falscher Tatsachen nach

Dortmund geholt haben, damit diese hier staatliche Zuschüsse, insbesondere Kindergeld und ALG II beantragen.

Ferner sollten die Familien gezwungen werden, unentgeltlich für die Tatverdächtigen zu arbeiten. Die in Deutschland in sogenannten „Schrottimmobilien“ untergebrachten Familien mussten die beantragte und gewährte Unterstützung (Kindergeld, ggfs. ALG II) zum großen Teil an die Tatverdächtigen weitergeben. Dazu wurden sie sowohl beim Ausfüllen der notwendigen Anträge als auch bei der Eröffnung eines Kontos unterstützt. Die Täter hoben dann in der Folge die gewährten staatlichen Leistungen in bar von den zuvor eröffneten Konten ab, um dieses Geld für eigene Zwecke zu verwenden.

Der Sachverhalt verdeutlicht, dass der Themenkomplex Sozialleistungsmisbrauch neben Aspekten der Allgemeinen Kriminalität auch weitreichende Bezüge in die Wirtschaftskriminalität bzw. zur Organisierten Kriminalität aufweist. So liegen Erkenntnisse vor, dass Firmen oder Selbstständige, die Scheinbeschäftigungsverhältnisse attestieren, Verbindungen zu den Vermietern von „Schrottimmobilien“ haben oder diese selbst vermieten.

Für eine erfolgreiche Bekämpfung dieses Kriminalitätsphänomens muss die FKS bei Übertragung der Zuständigkeit für Verstöße im Zusammenhang mit der Zahlung von Kindergeld sowie bei Scheinarbeitsverhältnissen perspektivisch kriminalfachliche Ermittlungskompetenzen, speziell in den Bereichen der Wirtschaftskriminalität und der Organisierten Kriminalität, entwickeln.

Dies gilt insbesondere für Umfangverfahren im Bereich dieser Kriminalitätsphänomene. Der Umstand, dass mit der FKS eine weitere Behörde zuständig wird, erhöht den Koordinierungsaufwand zwischen den beteiligten Behörden und verursacht Schnittstellenprobleme, z. B. in der Informationsweitergabe. Demgegenüber lässt eine Zentralisierung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Phänomene des Sozialleistungsbetruges positive Synergieeffekte erwarten.

II. Allgemeines zum Gesetzentwurf

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Bündelung von Aufgaben und Befugnissen sowie die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten in der FKS werden seitens der Polizei positiv bewertet.

Die FKS verfügt in den Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts aufgrund ihrer querschnittsbezogenen Zuständigkeit über eine auch durch praktiziertes Erfahrungswissen gewonnene besondere Sachkunde. Oftmals agieren die Hintermänner entsprechender organisierter Deliktstrukturen international und auch innerhalb Deutschlands über Ländergrenzen hinweg. Die relevanten Tathandlungen (v.a. bei Betrugsstraftaten) innerhalb dieser kriminellen Geschäftsmodelle werden gegenüber verschiedenen Behörden und sonstigen Entscheidungsträgern vorgenommen. Hier sind beispielhaft Fälle zu nennen, bei denen Dienst- oder Werkleistungen nur vorgetäuscht werden, um unberechtigt Sozialleistungen zu erhalten. Zudem hat sich gezeigt, dass die kriminellen Geschäftsmodelle nicht auf ein Vorgehen in spezifischer Ausprägung je nach Tätergruppierung/ Tatort angelegt sind, sondern in identischer bzw. sehr ähnlicher Art und Weise immer wieder auftauchen und daher planmäßig auf eine überregionale und massenhafte Tatbegehung zielen. Eine Bündelung von Aufgaben und Befugnissen bei der FKS ist daher vor dem Hintergrund der überregionalen und bereichsübergreifenden Zuständigkeit und der Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens begrüßenswert.

In diesem Zusammenhang ist auch positiv zu bewerten, dass der **Begriff der Schwarzarbeit** nach Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c) zu § 1 Absatz 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz - SchwarzArbG -) des Gesetzentwurfes nunmehr auch ausdrücklich Fälle umfassen soll, bei denen die **Erbringung oder das Ausführenlassen einer Dienst- oder Werkleistung lediglich vorgespiegelt** wird und dadurch Sozialleistungen (in Form von aufstockenden Leistungen) zu Unrecht erhalten werden. Die Erweiterung der gesetzlichen Definition leistet einen wichtigen Beitrag zur Schließung bestehender Regelungslücken bzw. zur Klärung rechtlicher Unsicherheiten.

Durch die in Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a) (zu § 2 Absatz 1 Satz 3 SchwarzArbG) enthaltene **Erweiterung der Sofortmitteilungspflicht bei Anhaltspunkten für unberechtigten Kindergeldbezug** wird auf eine in der Praxis häufige Fallkonstellation (vgl. auch Punkt I.) reagiert. Die entsprechende Ausweitung des gesetzlichen Prüfungsauftrages der FKS trägt dazu bei, dass unberechtigtem Kindergeldbezug flächendeckend und systematisch ein Riegel vorgeschoben wird.

Damit wird eine Regelungslücke geschlossen, da es nunmehr nicht vom Zufall abhängt, ob entsprechende Erkenntnisse an die Familienkassen gemeldet werden. Hiermit verbunden ist auch ein Abschreckungseffekt, der dazu beitragen kann die tatsächlichen Anreize für missbräuchlichen Kindergeldbezug zu beseitigen. Daher ist diese Änderung sowohl angesichts der damit verbundenen Zielsetzung, als auch in der rechtlichen Ausgestaltung als sehr positiv zu beurteilen.

Aus diesen Erwägungen sind auch die erweiterten Prüfmöglichkeiten der FKS im Zusammenhang mit Scheinselbstständigkeit (hier ist vor allem die in Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a zu § 4 Absatz 1 SchwarzArbG vorgesehene Ausweitung der Prüfungsrechte der Zollverwaltung und der diese unterstützenden Stellen zu erwähnen) zu begrüßen.

III. Intensivierung behördlicher Zusammenarbeit/ Datenaustausch

Für das Gelingen der mit dem Gesetzentwurf bezweckten stärkeren Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Sozialleistungsmisbrauch und Schwarzarbeit sind eine intensive Zusammenarbeit aller beteiligten Behörden und ein entsprechend umfassender Datenaustausch von überragend wichtiger Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Behörden der Zollverwaltung auch für die Prüfung, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt werden oder wurden (vgl. Artikel 1 Nummer 3 zu § 2 Absatz 1 Nr. 7 SchwarzArbG), zuständig sein sollen.

Die durch die FKS in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse können zur Unterstützung der Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden im Deliktsfeld Menschenhandel und Zwangsarbeit herangezogen werden. Aus diesem Grund ist auch die geplante **Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Polizeivollzugsbehörden**, mit den in diesem Bereich tätigen Fachberatungen und anderen Stellen sowie mit den Austauschgremien zu Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel ausdrücklich zu begrüßen.

Oftmals sind in den Randbereichen des Deliktsfeldes illegale, Beschäftigung, Sozialleistungsmisbrauch und Schwarzarbeit auch strafrechtlich oder ordnungsrechtlich relevante Tathandlungen festzustellen, die nicht in den Prüfkatalog

der FKS nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG fallen, aber dennoch von den Behörden der Zollverwaltung festgestellt werden. In diesen Fällen sind die Strafverfolgungsbehörden und Polizeivollzugsbehörden zur Erfüllung ihrer ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben auf entsprechende Informationen seitens der Zollbehörden angewiesen. Daher ist die ausdrückliche Regelung einer **Übermittlungspflicht** (vgl. Artikel 1 Nr. 9 Buchstabe b) zu § 6 Absatz 1 Satz 3 SchwarzArbG) in diesen Fällen aus polizeilicher Sicht zwar grundsätzlich als positiv zu bewerten. Hinsichtlich der verwendeten Formulierung „...sofern tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen...“ erachte ich eine **konkretere Formulierung** jedoch als hilfreich. Es ist offen, ob unter „tatsächliche Anhaltspunkte“ eine gewisse Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen einer Steuerstraftat (im Sinne des § 116 AO), ein Anfangsverdacht gem. § 152 (2) StPO oder eher ein sonstiger qualifizierter Tatverdacht im Sinne der §§ 112, 203 StPO zu verstehen ist.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Koordinierung ist auch der **intensivierte Datenaustausch zwischen den Familienkassen und anderen Behörden von Mitgliedstaaten der Europäischen Union** (vgl. Artikel 9 Nummer 6 Buchstabe b) zu § 68 Absatz 6 Einkommensteuergesetz) zu begrüßen. Grenzüberschreitende Betrugspraktiken bei Kindergeldbezug nutzen bestehende Kommunikationslücken der beteiligten Behörden für Doppel- und Überzahlungen aus. Ein intensiverer Informationsaustausch stellt eine effektive Maßnahme zur Bekämpfung dieser Praktiken dar.

Die Bekämpfung des (organisierten) Sozialleistungsmissbrauchs erfordern eine behördenübergreifende Zusammenarbeit und ein konzertiertes Vorgehen, z.B. durch gemeinsame Begehungen von Problemimmobilien durch sämtliche jeweils zuständigen Behörden. Denn oftmals sind bestimmte Strukturen nur im Zusammenhang erkennbar. Diese behördenübergreifende Zusammenarbeit erfordert auch einen regelmäßigen **Datenaustausch zwischen allen zuständigen Behörden**. Eine **zentrale Vorschrift zum Datenaustausch** sowie die Einführung einer gesetzlichen Mitteilungspflicht für alle zuständigen Behörden gegenüber der zuständigen Sozialleistungsbehörde bei Tatsachen, die auf einen Leistungsmissbrauch schließen lassen, **sollte zusätzlich zu allen anderen angedachten Regelungen geschaffen werden**.

IV. Ahndung von Abdeckrechnungen

Die Schaffung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen für das Erstellen und Inverkehrbringen von Abdeckrechnungen betrachte ich als geeignetes Mittel zur Erweiterung der Kompetenzen der FKS. Bislang kam für die Ersteller der Abdeckrechnungen lediglich eine Strafbarkeit wegen Beihilfe zu der Haupttat in Betracht. Aufgrund des hohen volkswirtschaftlichen Schadens und der hohen kriminellen Energie der Aussteller dieser fingierten Rechnungen, erscheint die Strafbarkeit wegen Beihilfe zu einer Straftat nach § 266a StGB als nicht ausreichend. Die Ermittlung der notwendigen Haupttat gestaltet sich mitunter als sehr schwierig und äußerst langwierig, was eine mögliche Sanktionierung wegen Beihilfe verhindert. Durch die Einführung der Ordnungswidrigkeitentatbestände wird die FKS in die Lage versetzt, die Aussteller der Belege im Ordnungswidrigkeitenverfahren (z. B. über § 7 Absatz 6 SchwarzArbG) mit Geldbußen zu sanktionieren.

V. Zuständigkeitserweiterung Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft

Die Erweiterung der Zuständigkeit der FKS für den Phänomenbereich des Menschenhandels (im Zusammenhang mit der Ausbeutung der Arbeitskraft, Zwangsarbeit sowie die damit zusammenhängenden Vorbereitungs- und Begleithandlungen) erscheint sinnvoll, da es sich bei den Tätern auch um jene handeln dürfte, die z. B. Abdeckrechnungen erstellen und an weiteren Delikten des Sozialleistungsbetrugs beteiligt sind. Auch in diesem Phänomenbereich sehe ich für die FKS die große Herausforderung in der Gewinnung der notwendigen kriminalfachlichen Ermittlungskompetenzen. Ferner beinhaltet der notwendige Schutz potentieller Opfer, der ebenfalls in die Zuständigkeit der FKS fallen soll, ggf. gefahrenabwehrende Komponenten sowie Belange des Opferschutzes, die ein Handeln der örtlich zuständigen Polizeibehörde notwendig machen können. Somit ist eine enge Abstimmung mit der lokalen Polizeibehörde zwingend notwendig.

Überdies sehe ich die Gefahr von Redundanzen und kritischen Schnittstellen zur kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Dies gilt trotz der Mitteilungspflicht gem. § 6 Absatz 1 SchwarzArbG, der die FKS unterliegt.

VI. Ausweitung Ermittlungsbefugnisse

In Artikel 3 ist vorgesehen, dass die in **§ 100a der Strafprozessordnung geregelte Telekommunikationsüberwachung** nunmehr auch in Fällen des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt unter den in § 266a Absatz 4 Satz 2 Nummer 4 des Strafgesetzbuches genannten Voraussetzungen durchgeführt werden kann. Diese Erweiterung wird aus polizeilicher Sicht ausdrücklich begrüßt, sie **greift jedoch nicht weit genug**. Vielmehr ist darüber hinaus eine Ausweitung der Befugnis der Telekommunikationsüberwachung auf alle besonders schweren Fälle der Steuerhinterziehung (z. B. unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege oder Steuerhinterziehungen großen Ausmaßes) notwendig. Durch die explizite Bezugnahme von § 100a Absatz 2 Nr. 2 Buchst. a) der Strafprozessordnung auf § 370 Absatz 3 Satz 2 Nr. 5 der Abgabenordnung ist dies bisher nur in Fällen von bandenmäßig durchgeführten Umsatz- und Verbrauchersteuerhinterziehungen zulässig. Für die Ausweitung des Anwendungsbereiches auf alle besonders schweren Fälle der Steuerhinterziehung besteht ein praktisches Erfordernis. Insbesondere bestehen im Bereich der organisierten Kriminalität wie auch im Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität nicht selten Bezüge zu besonders schweren Fällen der Steuerhinterziehung.



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Sozialrecht und Ausschuss Strafrecht

zum Entwurf eines Gesetzes gegen illegale
Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch
BT-Drs.19/8691 (Stand 25.03.2019)

Stellungnahme Nr.: 16/2019

Berlin, im Mai 2019

Mitglieder des Ausschusses Sozialrecht

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Plagemann
(Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Astrid von Einem
- Rechtsanwalt Dr. Ulrich Herzog
- Rechtsanwältin Lara Heitmann
- Rechtsanwalt Michael Klatt
- Rechtsanwalt Prof. Ronald Richter
- Rechtsanwältin Eva Steffen (Berichterstatterin)

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwalt Manfred Aranowski

Mitglieder des Ausschusses Strafrecht

- RA Dr. Rainer Spatscheck, München (Vorsitzender)
- RA Stefan Conen, Berlin
- RAin Dr. Margarete Gräfin von Galen, Berlin
- RAin Dr. Gina Greeve, Frankfurt am Main
(Berichterstatterin)
- RA Dr. Stefan Kirsch, Frankfurt am Main
(Berichterstatter)
- RAin Dr. jur. Jenny Lederer, Essen
- RA Prof. Dr. Bernd Müssig, Bonn
- RA Dr. Ali B. Norouzi, Berlin
- RAin Gül Pinar, Hamburg
- RA Michael Rosenthal, Karlsruhe
- RA Martin Rubbert, Berlin
- RAin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- RAin Tanja Brexl, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

Deutscher Bundesrat

Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Bundesministerium für Gesundheit
Bundesministerium der Finanzen

Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion AfD im Deutschen Bundestag

Landesministerien für Arbeit und Soziales
Landesjustizminister der Länder

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Deutscher Gewerkschaftsbund
Deutscher Arbeitsgerichtsverband e.V.
Deutscher Steuerberaterverband
Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwaltskammern in der Bundesrepublik Deutschland
verdi

Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins

Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
Vorsitzende der Landesverbände des DAV
Vorsitzender des FORUM Junge Anwaltschaft im Deutschen Anwaltverein

Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
Vorsitzende des Strafrechtsausschusses des KAV, BAV
Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

Deutscher Strafverteidiger e. V.

Regionale Strafverteidigervereinigungen
Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen

Anwalt im Sozialrecht ASR
Neue Juristische Wochenschrift NJW
Neue Zeitschrift für Sozialrecht NZS
Die Sozialgerichtsbarkeit

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit seinen über 63.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Vorbemerkung

Der DAV kritisiert vor allem die mit dem Entwurf beabsichtigte Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse einschließlich der Übertragung von Aufgaben und Rechten einer Anklagebehörde auf die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Weder bedarf es zum Schutze des Sozialstaats, noch zum Schutze der Rechte von Betroffenen, noch zum Schutz des Wettbewerbs einer solchen Machtfülle bei der FKS.

Die vom Entwurf als „Verbesserung“ bezeichnete Stärkung der FKS im Sinne einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsbehörde lenkt ab von den Ursachen für Scheinselbständigkeit und illegaler Beschäftigung und diskriminiert die davon betroffenen Personen. Tatsächlich greift das Gesetz in vielfältiger Weise in Freiheitsrechte ein, missachtet die betriebliche und private Sphäre ohne dass damit der Sozialstaat verbessert wird und/oder die wirtschaftliche Situation (einschließlich der sozialen Sicherheit) der Betroffenen.

In seinem Vorhaben, Kindergeldmissbrauch zu verhindern, beschneidet der Gesetzentwurf den unionsrechtlich garantierten Anspruch auf Kindergeld für Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaates, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, in europarechtswidriger Weise.

II. „Schwarzarbeit“

1. Der neue Tatbestand der Schwarzarbeit betreffend die „**Vortäuschung**“ einer **Dienst- oder Werkleistung** ist konturenlos und entweder ohne Bedeutung oder Einfallstor für Rasterfahndung. Es gibt keinerlei Erkenntnisse darüber, dass das vorhandene Instrumentarium bei den Jobcentern, den Arbeitsagenturen bis hin zu den Einzugsstellen und der Clearingstelle unzureichend sein soll. Deshalb sind die

weiteren Befugnisse der FKS, was diese Form der „Schwarzarbeit“ anlangt, zu streichen, d.h. § 1 Abs. 2 letzter Satz, § 2 Abs. 1 Nr. 2 und die darauf im weiteren bezugnehmenden Textstellen.

2. Der Tatbestand der **ausbeuterischen Arbeitsbedingungen** (§ 2 Abs. 1 Nr. 7) ist entweder ein Straftatbestand, der von den Strafverfolgungsbehörden zu ermitteln und zu sanktionieren ist oder aber nach dem Entwurf eine Blankett-Ermächtigung für die FKS. Es gibt keine Argumente dafür, dass auch in diesem Bereich die FKS tätig werden soll, beklagt sie doch gleichzeitig, über nicht ausreichendes Personal zu verfügen, um die ihr bisher schon obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Im Text des geplanten Gesetzes ist ausschließlich der Begriff „ausbeuterische Arbeitsbedingungen“ aufgelistet, nicht aber der Bezug zum Strafrecht gemäß der Begründung. Das könnte der FKS eine Definitionsmacht vermitteln, die mit dem Zweck des Gesetzes nichts mehr zu tun hat. Zu fragen ist auch, warum die ausbeuterischen Arbeitsbedingungen nur in Bezug auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen verfolgungswürdig sind, nicht aber in Bezug auf Selbständige oder Beamtinnen und Beamte.
3. **§ 5 a** betrifft das „unzulässige Anbieten und Nachfragen der Arbeitskraft“, wobei es sich um Personen handelt, die ihre Arbeitskraft „als Tagelöhner“ im öffentlichen Raum aus einer Gruppe heraus anbieten.

Der Prüfauftrag gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 8 soll die FKS in die Lage versetzen, „mögliche Opfer von Arbeitsausbeutung oder Menschenhandel besser zu identifizieren und dadurch andere Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungen in diesem Deliktsfeld zu unterstützen ...“. Der Prüfauftrag wird umgesetzt durch

- Betretungsrechte von Geschäftsräumen und Grundstücken, § 3 Abs. 1
- Auskunfts- und Einsichtsrechte, § 3 Abs. 1
- Vorlagepflichten insbesondere bei Ausländern gemäß § 5 Abs. 1 Satz 4
- Auskunftspflichten, § 5 Abs. 1 des Entwurfs, auch mündlich (sprich: Vernehmungsrechte)

Die auf der „Tagelöhner-Börse“ sich versammelnden Personen müssen sich, wenn sie sich durch die Stadt bewegen, sehr häufig ausweisen und Personenkontrollen dulden. Der FKS eine solche zusätzliche fast grenzenlose Ermittlungsmöglichkeit im Vorhinein zu eröffnen und dies auch noch im Gesetz mit dem Tatbestandsmerkmal „Tagelöhner“ zu versehen, wirkt diskriminierend. Die hier angesprochenen „Tagelöhner“ wählen in aller Regel diese Form der Arbeitsanbahnung nicht „zum Vergnügen“, sondern aus der puren Not heraus. Die FKS kann allein durch ihre Präsenz an einen oder anderen Ort diese Anbahnung vermeiden, wird aber damit weder die „Tagelöhner“ zu besser bezahlten Beschäftigten machen, noch die Gesamtsituation auch nur irgendwie verbessern. Dies gilt insbesondere für die in § 5 a Abs. 2 der FKS zusätzlich eingeräumte Befugnis, Personen von einem Ort zu verweisen oder ihnen das vorübergehende Betreten eines Ortes zu verbieten. Solcherart „Platzverweis“ stellt einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in das Grundrecht der Freizügigkeit gem. Art. 11 GG dar – dies unbeschadet der Tatsache, dass das Grundrecht aus Art. 11 GG auf „Deutsche“ Bezug nimmt. Den entsprechenden Schutz genießen auch Migranten, u. a. nach EU-Recht, Völkerrecht und Art. 2 GG.

III. Neue Prüfungsbefugnisse/Sanktionen

1. § 6 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs ermöglicht der FKS einen grenzenlosen Datenzugriff zur „Prüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3“, sprich Empfänger von Leistungen der Grundsicherung gemäß SGB II/SGB XII. Dies obwohl die Prüfung dieser Sachverhalte originäre Aufgabe der Behörden ist, die für die Gewährung der Grundsicherungsleistungen zuständig sind. Dieser grenzenlose Datenzugriff, verbunden mit einem automatisierten Abgleich, stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre dar und ist auch angesichts bekannt gewordener Mißbrauchsfälle unverhältnismäßig.
2. Der **automatisierte** Datenabruf gemäß § 6 Abs. 2 Satz 3 und 4 i. V. m. § 6 Abs. 3 ermöglicht der FKS einen automatisierten Abgleich der Daten von jedermann – ein Verfahren, welches an Rasterfahndungen erinnert, die vom Bundesverfassungsgericht zu Recht unter den Vorbehalt ganz spezieller Anlässe

gestellt wurde. Der Gesetzentwurf begründet die spezifische Notwendigkeit solcherart Behördenbefugnisse nicht, sondern bestätigt den Wunsch der FKS,

„die in der Datenbank enthaltenen Daten mit der vollen Wirksamkeit“

nutzen zu können (Begründung zu § 6 Abs. 3 des Entwurfs).

3. Die §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 des Entwurfs erstrecken Betretungs- und Einsichtsrechte auch auf „Selbständige“, und zwar zur „Durchführung der Prüfungen nach § 2 Abs. 1“. Nach der Begründung ermögliche dies der FKS eine Prüfung in Fällen, „in denen eine Selbständigkeit vorgetäuscht wird“. Das Büro des Selbständigen wird betreten und durchsucht mit der Prüfaufgabe, ob
- der Selbständige wirklich als solcher tätig ist und/oder
 - er seinerseits Aufträge an (Schein-)Selbständige erteilt.

Die FKS kann damit nahezu alle Geschäftsräume in Deutschland betreten und Einsicht in nahezu alle Geschäftsunterlagen verlangen – ohne jeden Anlass, eben zur „Prüfung“.

Damit mutiert die FKS jedenfalls im Bereich der Sozialversicherung zur Betriebsprüfung gemäß § 28 p SGB IV, die

- zuvor anzumelden ist und
- regelmäßig alle vier Jahre erfolgt.

Schon heute besteht ein rechtsstaatlich bedenkliches Nebeneinander von Ermittlungen und Entscheidungen durch FKS und Strafbehörden auf der einen Seite und der Betriebsprüfung nach § 28 p SGB IV auf der anderen Seite. Bei den Ermittlungen und Auswertungen der beigezogenen Unterlagen einerseits und Fragebogen/Betroffenenanhörungen andererseits zieht die FKS die für die Betriebsprüfung zuständigen Stellen der DRV als „Sachverständige“ heran und verwendet wiederum die DRV für die Betriebsprüfung die von der FKS erhobenen Daten und Erkenntnisse. Es hängt bisweilen vom Zufall ab, ob die von der FKS

zusammengetragenen Erkenntnisse, intern ausgewählt durch die Betriebsprüfung, in ein staatsanwaltliches Ermittlungs -und Strafverfahren mit der Feststellung der Scheinselbständigkeit münden oder ob zunächst die Betriebsprüfung nach Anhörung einen entsprechenden Bescheid erteilt. Je nachdem welches Verfahren zeitlich „voranschreitet“, sind es die Strafgerichte oder die Sozialgerichte, die sich mit der Abgrenzung selbständig/unselbständig beschäftigen und sich mit den daraus ergebenden Beitragspflichten befassen. Die Erzwingung von Beitragszahlungen durch die Strafverfolgung wird zu Recht seit Jahren kritisiert (siehe dazu u. a. Berchthold in ASR 2013, 255, 257. Die Festlegung einer Vorgehensweise sozialgerichtlicher Verfahren würde hier wünschenswerte Klarheit bringen.

4. Eine Begründung dafür, warum die FKS nun zusätzlich zu den weitreichenden Ermittlungsbefugnissen auch noch die Funktion einer Anklagebehörde einnehmen soll, gibt es nicht:

- Bisher hat die FKS mit der Staatsanwaltschaft zusammengearbeitet. Letztere hat dann insbesondere über Eröffnung, Einstellung des Verfahrens entschieden. Dass diese Verfahrensweise die effektive Verfolgung von Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung gehindert hätte, ist nicht ersichtlich.
- Der FKS nun gleichsam eine Art Vollstreckungsbefugnis „in eigenen Angelegenheiten“ zu gewähren, widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen – dies auch und erst recht dann, wenn die Sachen abgegeben werden können, aber auch wieder zurückgenommen werden können.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist Teil der Zollverwaltung, die dem Bundesministerium für Finanzen nachgeordnet ist. Gemäß der Internetseite des BMF wird sie als „die“ Einnahmeverwaltung des Bundes bezeichnet. Auf der Internetseite des BMF heißt es:

„Dem Bundesministerium der Finanzen obliegt die politische und strategische Steuerung der Zollverwaltung“.

Davon zu trennen sind die Strafverfolgungsbehörden, wozu die Staatsanwaltschaft mit den ihr gemäß StPO eingeräumten Befugnissen gehört. Ihre Kompetenzen sind im Gerichtsverfassungsgesetz geregelt (§§ 141 ff.). Soweit der Gesetzentwurf in §§ 14 a), 14 b) und 14 c) der FKS staatsanwaltschaftliche Ermittlungsbefugnisse einräumt, kommt es zu einer Verdoppelung von Eingriffsbefugnissen, die mit dem rechtsstaatlichen Konzept der im GVG geregelten Aufgaben der Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde nicht vereinbar ist. § 14 a) wird die Staatsanwaltschaft nur „entlasten“, wenn sie flächendeckend die Verfahren abgibt. Dies verstärkt die Macht der FKS und verleiht nun zwei Behörden besondere Eingriffs- und Sanktionsbefugnisse, nämlich der StA einerseits und der FKS andererseits. In der Sache ist damit nichts gewonnen, da das bisherige Zusammenwirken von FKS und StA den gleichen Zielen verpflichtet ist.

Der Gesetzentwurf zielt offensichtlich auf eine Entlastung der StA zugunsten einer Machtvermehrung auf Seiten der FKS. Dies kann der Bürger im Einzelfall nicht mehr auf seine Berechtigung hin überprüfen, auch wenn der Ausnahmekatalog in § 14 Abs. 2 sehr detailliert formuliert ist.

Die Befugnis der FKS, selbständig Ermittlungsverfahren durchzuführen, bis hin zum Antrag auf Erlass eines Strafbefehls, verhindert keine einzige Tat nach § 266a StGB, beschleunigt auch nicht das Ermittlungsverfahren und provoziert allenfalls Fehler. Die Abgrenzung von Outsourcing, Scheinselbständigkeit und Schwarzarbeit ist so komplex (z. B. gibt es viele Sachverhalte, in denen die Bundesagentur für Arbeit (BA) einen Gründungszuschuss für eine selbständige Tätigkeit gezahlt hat, die im Nachhinein von anderen Behörden als scheinselbständig bezeichnet worden ist), das in jedem Fall die Zuständigkeit der StA als Anklagebehörde und damit auch als kontrollierende Instanz erhalten bleiben muss.

5. **§ 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7** des Entwurfs erstreckt die Auskunftsrechte einschließlich Datenabgleich auch auf das Bundeskindergeldgesetz, wofür es eine nachvollziehbare Begründung nicht gibt. Die „Erfüllung ihrer Sofortmitteilungspflicht“ rechtfertigt eine solche Blankett-Ermächtigung nicht.

6. Das Beitragsrecht hat mittlerweile eine Komplexität angenommen, die es auch sorgfältig arbeitenden Steuerberatern kaum noch ermöglicht, den Überblick zu wahren, insbesondere was Neuerungen anlangt, nicht nur durch Gesetzesänderungen, sondern auch durch Änderungen der Richtlinien und Besprechungsergebnisse der SV-Träger. Aktuelles Beispiel ist die Ergänzung der Geringfügigkeitsrichtlinien, aber auch eine kaum noch überschaubare Rechtsprechung zu Statusfragen, Beitragsabführungspflichten etc. Für einen neuen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand gemäß § 8 a des Entwurfs besteht keinerlei Veranlassung, da bereits die Annahme eines Eventualvorsatzes („Billigendes Inkaufnehmen“) bei § 266a StGB den Bereich strafbaren Verhaltens in der Praxis enorm ausweitet. Daher würde die Pönalisierung einer leichtfertigen Begehung Handlungsweisen erfassen, die der Arbeitgeber oftmals gar nicht überschauen kann.

Nach § 14 Abs. 2 Satz 2 SGB IV erfolgt bei illegalen Beschäftigungsverhältnissen eine Hochrechnung. Dies „verteuert“ Scheinselbstständigkeit enorm. Hinzu kommen Säumniszuschläge gemäß § 24 Abs. 1 SGB IV von 1 % pro Monat, die angesichts der Niedrigzinsphase allenfalls noch mit der Druckfunktion und der Sanktion gerechtfertigt werden können.

IV. Zu den Änderungen im Kindergeldrecht:

Der Ausschluss von Kindergeld in den ersten 3 Monaten für alle EU-Bürger, die über keine Erwerbseinkünfte verfügen und darüber hinaus für Arbeitssuchende und EU-Bürger, die über keinen Status nach § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG/EU verfügen, verstößt gegen EU-Recht. Dies wird nochmals unmissverständlich durch das jüngste Urteil des EuGH vom 07.02.2019 - C – 322/17 zum Anspruch auf Familienleistungen eines arbeitslosen Rumänen bestätigt. Die irischen Behörden hatten ihm die Gewährung von Familienleistungen mit der Begründung verweigert, dass er in Irland keine Beschäftigung ausübe und auch keine beitragsabhängigen Leistungen bezöge. Der EuGH stellt klar, dass der Anspruch auf Familienleistungen aus der VO (EU) 883/2004 weder von einer besonderen Stellung eines EU-Bürgers und insbesondere auch nicht von der Stellung als Arbeitnehmer abhängig gemacht werden darf.

Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass ein Kindergeldanspruch nicht bei jedem Freizügigkeitsrecht zu gewährleisten ist, sondern nur für wirtschaftlich aktive EU-Bürger. Das stellt eine unzulässige Diskriminierung dar (dazu 1.). Zudem verstößt der Ausschluss gegen das koordinierende Sozialrecht und bewirkt eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung gegenüber anerkannten Flüchtlingen sowie Staatsangehörigen aus Staaten, mit denen zwischenstaatliche Vereinbarungen und Abkommen über Soziale Sicherheit bestehen (dazu 2.)

1.

a) Der gemäß **§ 62 Abs. 1 a EStG-E** geplante Kindergeldausschluss in den ersten drei Monaten für alle EU-Bürger, die keine inländischen Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 EStG erzielen, **verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz** aus Art. 24 Abs. 1 UnionsRL. Der Gesetzesentwurf versucht die Einschränkung dieses Gleichbehandlungsgrundsatzes über die Ausnahmeregelung des Art. 24 Abs. 2 UnionsRL zu rechtfertigen. Hiernach haben die Mitgliedstaaten aber lediglich eine Option zum Ausschluss in den ersten 3 Monaten und die anschließende Zeit der Arbeitssuche für den Bezug von **Sozialhilfeleistungen** (siehe EuGH, Urt. v. 15.9.2015 - Rs Alimanovic - C-67/14). Familienleistungen sind aber – anders als SGB II Leistungen – ausdrücklich keine Leistungen der sozialen und medizinischen Fürsorge im Sinne des Art. 3 Abs. 5 VO (EG) 883/2004, sondern gem. Art. 3 Abs. 1 lit j) VO (EG) 883/2004 **Leistungen der sozialen Sicherheit**. Das Kindergeld dient – anders als SGB II Leistungen – auch nicht der Existenzsicherung, sondern ist eine einkommensteuerliche Geldleistung zum Ausgleich von Familienlasten, die nicht von einer Hilfebedürftigkeit abhängig ist. Dass das Kindergeld laut Gesetzesbegründung bei wirtschaftlich nicht aktiven Personen „wie eine Sozialleistung wirkt“, ändert hieran nichts, zumal Kindergeld bei Bezug von SGB II Leistungen als Einkommen bedarfsmindernd angerechnet wird. Die Voraussetzungen, unter denen Familienleistungen gewährt werden, obliegt zwar dem nationalen Gesetzgeber; hierbei darf er aber EU Bürger im Zugang zu diesen Leistungen im Verhältnis zu den eigenen Staatsangehörigen nicht ungerechtfertigt benachteiligen. Es findet sich weder in der Verordnung selbst, noch über Art. 24 Abs. 2 UnionsRL ein Rechtfertigungsgrund für diese unmittelbare Diskriminierung.

Zwar hatte der EuGH entschieden, dass der Anspruch auf Kindergeld von einem rechtmäßigen Aufenthalt abhängig gemacht werden darf (EuGH, Urt. v. 14.6.2016 – C – 308/14 Kommission/Vereinigtes Königreich). Die neuen Ausschlussstatbestände gehen aber weit über dieses Erfordernis hinaus. So wäre nach der Neuregelung auch ein EU-Bürger von einem Anspruch auf Kindergeld in den ersten 3 Monaten ausgeschlossen, dem nach 2 Monaten aus betriebsbedingten Gründen gekündigt würde. Arbeitssuchende sowie für Freizügigkeitsberechtigte aus anderen Gründen (zB bei einem Aufenthaltsrecht abgeleitet aus Art. 10 VO 492/2011, einem Freizügigkeitsrecht als Familienangehörige oder für Nichterwerbstätige, die ihren Lebensunterhalt ohne Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit sicherstellen können) halten sich unzweifelhaft rechtmäßig im Bundesgebiet auf. Ein Ausschluss wäre daher nur für diejenigen denkbar, die keinen Freizügigkeitsgrund erfüllen, sondern als Nicht-Erwerbstätige **ohne ausreichende Existenzmittel** hier leben, weil sie sich gem. der Entscheidung des EuGH ohne rechtmäßigen Aufenthalt nicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO (EG) 883/2004 berufen können (EuGH, Urt. v. 11.11.2014 – Rs Dano – C- 333/13).

- b) Nach der Neuregelung hätte zudem ein EU-Bürger, der nach 3 Jahren Erwerbstätigkeit selbstverschuldet arbeitslos wird, zwar nach Verhängung einer Sperrzeit Anspruch auf Alg-I Leistungen, aber keinen Anspruch auf Kindergeld, da er sich nur bei „unfreiwilliger Arbeitslosigkeit“ seinen Erwerbsstatus nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU erhält. Für den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit ist dagegen der Begriff des Arbeitnehmers bzw. Beschäftigten und selbständig Tätigen gerade auch für den Bereich der Familienleistungen abweichend definiert. Gem. Art. 1 lit a und b VO (EG) 883/2004 sind „Beschäftigung“ und „selbständige Tätigkeit“ als „Tätigkeit oder gleichgestellte Situation definiert, die für die Zwecke der Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des Mitgliedstaates, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird oder die gleichgestellte Situation vorliegt, als solche gilt“; nach der Vorgängerregelung galt gem. Art. 1 lit a der VO (EWG) 1408/71 eine Person weiterhin als Arbeitnehmer, wenn sie in einem Zweig der sozialen Sicherheit versichert war. Nach der Rechtsprechung des EuGH reicht es für die Begründung der Arbeitnehmereigenschaft nach der VO (EWG) 1408/71 aus, gegen ein einziges Risiko der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert zu sein, ohne dass es darauf ankommt, ob ein Arbeitsverhältnis besteht (EuGH, Urt. v. 4.5.1999, C

– 262/96 (Rs Sürül). Ein Ausschluss ist folglich auch nicht für Zeiten des Bezuges von Entgeltersatzleistungen wie ALG I Leistungen, Elterngeld, Krankengeld, Mutterschaftsgeld, Verletztengeld, Insolvenzgeld oder Kindererziehungszeiten zu rechtfertigen. Diese Zeiten sind Beschäftigungszeiten gleichgestellt. Für Kindergeldansprüche gilt dies ausdrücklich laut Beschluss F1 der Verwaltungskommission zur Auslegung des Artikels 68 VO (EG) 883/2004 vom 12. Juni 2009. Die Fortgeltung des Beschäftigtenstatus folgt im Rahmen des koordinierenden Sozialrechts anderen Regelungen als die Fortgeltung der Arbeitnehmereigenschaft bei nicht nur vorübergehendem Verlust der Beschäftigung nach dem FreizügG/EU bzw. der UnionsRL. Der Arbeitnehmerbegriff ist daher nicht abhängig von einem Beschäftigungsverhältnis, sondern von der Zugehörigkeit zu einem System der sozialen Sicherheit. Hierunter fällt auch die (ggfls. freiwillige gesetzliche) Krankenversicherung. Gilt der Betroffene in diesem Sinne weiterhin als Beschäftigter, kann er sich im Zugang zu allen sozialen Vergünstigungen auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 7 Abs. 2 VO (EU) 492/2011 berufen. Beschäftigte haben daher gem. Art. 7 VO (EU) 492/2011 einen diskriminierungsfreien Anspruch auf Kindergeld (siehe hierzu auch BSG Ur. v. 18.1.2011 – B 4 AS 14/10 R.).

Die Regelungen der Unionsbürger-RL zum Erhalt der Arbeitnehmereigenschaft („Unfreiwilligkeit“ des Arbeitsplatzverlustes und die Befristung des Status auf 6 Monate) können die Rechte aus Art. 4 VO (EG) 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 VO (EU) 492/2011 nicht einschränken.

2. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge haben unabhängig von einem Erwerbsstatus ab dem Zeitpunkt der Anerkennung als politisch Verfolgte nach Art. 16a Abs. 1 GG bzw. der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylG Anspruch auf Kindergeld. Dasselbe gilt für Ausländer, denen subsidiär Schutz nach § 4 AsylG zuerkannt worden ist. Als Zeitpunkt der Anerkennung bzw. Zuerkennung ist das Ausfertigungsdatum des Bescheides des BAMF zugrunde zu legen. Nach Art. 2 des VEA (Vorläufiges Europäisches Abkommen über Soziale Sicherheit) i. V. m. Art. 2 des Zusatzprotokolls zu diesem Abkommen haben anerkannte Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge zudem unabhängig davon, ob der Aufenthaltstitel bereits erteilt wurde, einen Anspruch auf Leistungen des

Vertragsstaates unter denselben Bedingungen wie dessen Staatsangehörige, sofern sie sich seit mindestens sechs Monaten im Vertragsstaat aufhalten. Das VEA ist in diesen Fällen rückwirkend auch auf Zeiträume anwendbar, die vor dem Zeitpunkt der Anerkennung, aber nach Ablauf der Sechs-Monats-Frist liegen (DA-KG 2018 – A 4.4). Der Gesetzgeber setzt sich hiermit sowie mit der Frage, ob das VEA nach Maßgabe des Art 8 VO (EG) 883/2004 weiterhin Anwendung findet, nicht im Ansatz auseinander.

Für türkische Arbeitnehmer ergibt sich ein Anspruch auf Kindergeld aus dem Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrates vom 19.9.1980. Für Arbeitnehmer aus Algerien, Marokko und Tunesien ergibt sich der Kindergeldanspruch auch aus den Assoziationsabkommen, die die EG mit diesen Staaten geschlossen hat. In diesen Fällen ist der Arbeitnehmerbegriff – ausdrücklich laut Dienstanweisung zum Kindergeld – der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zu Grunde zu legen. Der Arbeitnehmerbegriff nach Art. 1 Buchst. a Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist abhängig von der Zugehörigkeit zu einem System der sozialen Sicherheit (pflichtversichert oder freiwillig (weiter-)versichert) und nicht von einem tatsächlichen Beschäftigungsverhältnis (EuGH, Urt. v. 4.5.1999, C – 262/96 (Rs Sürül). Hierunter fällt auch die (gesetzliche) Krankenversicherung. Dies gilt auch für freiwillig weiterversicherte Selbständige. Für die übrigen Fälle türkischer Staatsangehöriger folgt auch aus dem VEA nach einem sechsmonatigen Aufenthalt im Bundesgebiet ein Anspruch auf Kindergeld (DA-KG 2018 – A 4.6).

Anspruchsberechtigt sind auch Arbeitnehmer aus den Abkommensstaaten Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Marokko, Montenegro, Serbien, Türkei und Tunesien. Hier wird der Begriff der Arbeitnehmereigenschaft ebenfalls abweichend von § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG/EU definiert. Arbeitnehmer sind in diesem Zusammenhang u. a. auch Personen während des Bezuges von Alg-I nach § 136 SGB III. EU-Bürger erhalten sich den Arbeitnehmerstatus nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU dagegen nur bei einem unfreiwilligen Arbeitsplatzverlust, auch wenn sie weiter pflichtversichert sind oder nach einer Sperrzeit Alg I beziehen.

Selbst Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 1 AufenthG wegen eines Krieges oder nach den §§ 23a, 24, 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG sind bei

Verlust des Beschäftigungsverhältnisses unter den Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 EStG bei Bezug von laufende Geldleistungen nach dem SGB III oder Inanspruchnahme von Elternzeit kindergeldberechtigt.