

Stellungnahme

**des BUND DEUTSCHER KRIMINALBEAMTER (BDK)
zum Entwurf eines Gesetzes
„zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und
damit zusammenhängender Steuerhinterziehung“
der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN
v. 02.03.2004 – BT-Drucksache 15/2573 –**

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am
24.03.2004**

Der vorliegende Gesetzentwurf ist die 4. bekannt gewordene Version seit einem ersten Referentenentwurf vom September 2003. Der BUND DEUTSCHER KRIMINALBEAMTER (BDK) ist sich der Komplexität der Problematik der Illegalen Beschäftigung / Schwarzarbeit bewusst und verkennt nicht, dass neben repressiven Bekämpfungsstrategien weitere gesamtgesellschaftliche und vor allem auch sozial- und arbeitspolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

Als kriminalpolizeilicher Fachverband wird jedoch ausschließlich zu den Problembereichen aus kriminalistischer Sicht Stellung genommen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf beschreibt die Problematik u. a. zutreffend wie folgt:

„Schwarzarbeit hat in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht. Sie schädigt gesetzestreue Unternehmer sowie Arbeitnehmer und verursacht enorme Einnahmeausfälle bei den Sozialkassen und dem Fiskus. Schwarzarbeit ist kein Kavaliersdelikt, sondern handfeste Wirtschaftskriminalität, die dem Gemeinwesen schweren Schaden zufügt.“

Bei einem geschätzten Umsatzvolumen der sog. „Schattenwirtschaft“ in der Größenordnung von ca. 17 % des Bruttoinlandproduktes drängt sich die Erfordernis staatlichen Handelns tatsächlich auf. Zumal - soweit inoffiziell bekannt ist - bei allen bisherigen Erfolgsmeldungen über festgesetzte Bußgeldbescheide nur weniger als 10 % der verhängten Bußgelder bzw. der Beitrags- / Steuerforderungen tatsächlich beigetrieben werden konnten. Genaue Zahlen sind bei den betreffenden Behörden – aus nachvollziehbaren Gründen – nicht zu erlangen. Die geringe Beitreibungsquote macht bei der kriminellen Intensität des Gegenübers deutlich, dass auch die bisherigen Vollstreckungsmodalitäten nicht problemlösend sind.

Wie sich Schwarzarbeit hingegen für die Täter rechnet, ergibt sich aus folgendem Beispiel anhand der Lohnkostenberechnung eines fiktiven Handwerksunternehmens:

	Legalere Arbeitnehmer (AN) nach Tarif	Illegaler AN nach Tarif	Illeg. AN ohne Tariflohn (Bsp.: MOE- Ausländer)
Rechnung	24,54 Euro	24,54 Euro	24,54 Euro
Lohnkosten	19,64 Euro	9,80 Euro	4,09 Euro
Gewinn pro AN/Std.	4,09 Euro	14,74 Euro	20,45 Euro
Gewinn pro Tag	50,92 Euro	143,59 Euro	204,52 Euro
Gewinn pro Monat	1.018,30 Euro	2.871,77 Euro	4.090,40 Euro
Bei 10 AN/ Monat	10.221,70 Euro	28.717,97 Euro	40.903,98 Euro
Bei 10 AN im Jahr	122.660,39 Euro	344.615,60 Euro	490.847,73 Euro
Differenz (krim. Gewinn)		222.108,60 Euro	368.187,34 Euro

Die zitierte Problembeschreibung lässt jedoch außer acht, dass das Kriminalitätsfeld Illegale Beschäftigung / Schwarzarbeit keinesfalls isoliert betrachtet werden kann, sondern in seinen organisierten und damit besonders sozialschädlichen Erscheinungsformen regelmäßig enge Verknüpfungen zu anderen Deliktsfeldern aufweist, wie z. B.

- Schlepper- und Schleusungskriminalität
- Menschenhandel
- Urkundenfälschung
- Subventionsbetrug
- Ausschreibungsbetrug
- Kartellabsprachen
- Korruption
- Lohnbetrug
- Geldwäsche
- Gründungsschwindel gem. § 82 GmbH - Gesetz
- Insolvenzdelikte.

Beispielhaft hierzu wird darauf verwiesen, dass im Dezernat Arbeitsdelikte des Landeskriminalamtes Berlin zwei Kommissariate mit der Zuständigkeit „Täterorientierte Schwerpunktermittlungen“ seit ihrem Bestehen nicht einen einzigen Verfahrenskomplex bearbeitet haben, der ausschließlich Delikte der „Schwarzarbeit“ im Sinne des Gesetzentwurfes beinhaltet. Vielmehr standen neben den vielfältigen Erscheinungsformen der „Schwarzarbeit“ sowohl die o. g. Delikte als auch Körperverletzungen, Erpressungen, Nötigungen pp. sowie die Bildung krimineller Vereinigungen im Focus der Ermittlungen.

Dieser Erkenntnis trägt der vorliegende Gesetzentwurf nicht Rechnung.

Die enumerative Aufzählung von der „Schwarzarbeit“ zugeschriebenen Delikten mit – somit engster - Zuständigkeitszuweisungen an die Zollbehörden und zugleich restriktiver Datenübermittlung zwischen den Strafverfolgungsbehörden ist **n i c h t** dazu geeignet, kriminelle Strukturen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt nachhaltig aufzuklären und zu zerschlagen. **Der Gesetzentwurf birgt vielmehr die Gefahr, dass sich die Länderpolizeien vollständig aus der – ohnehin in den meisten Bundesländern vernachlässigten – Bekämpfung der Illegalen Beschäftigung zurückziehen** und darüber hinaus im Rahmen der Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch den Zoll gewonnene Erkenntnisse über organisierte kriminelle Strukturen nicht effizient genutzt werden können.

Weiterhin lässt der Gesetzentwurf dringend erforderliche Befugnisse des Einsatzes verdeckter Maßnahmen sowie der Gewinnabschöpfung vermissen. Während der erwähnte Referentenentwurf vom September 2003 noch die Aufnahme von Delikten der „Schwarzarbeit“ in den Katalog der Geldwäsche gem. § 261 StGB, der Telekommunikationsüberwachung gem. §§ 100 a ff. StPO sowie Verweise auf Maßnahmen des Erweiterten Verfalls gem. § 73 d StGB vorsah, fehlen diese im Kampf gegen Organisierte Kriminalität unabdingbare Instrumentarien nunmehr völlig.

Die Kritikpunkte im Einzelnen:

1. Abgrenzungs- und Beweisschwierigkeiten

Gem. § 1 Abs. 3 Nr. 2 stellen sog. „nicht nachhaltig auf Gewinn ausgerichtete Dienst- und Werkleistungen“ aus „Gefälligkeit“ keine Schwarzarbeit i. S. des Gesetzentwurfes dar. Während in den weiteren Ausschlussfällen (Angehörige, Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe) i. d. R. eine relativ unkomplizierte Überprüfung von entsprechenden Angaben möglich sein wird, erscheint dies bei „Gefälligkeiten“ äußerst problematisch. Schon jetzt sind nach punktuellen Überprüfungen i. d. R. nur beweissichere Angaben darüber möglich, dass eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt bei der Arbeit angetroffen wurde. Aussagen wie „vor ½ Stunde probeweise angefangen“, „nur kurz unentgeltlich geholfen“, „Freundschaftsdienst, um Engpass zu überbrücken“ u. ä. sind die Regel und oftmals nicht bzw. nur mit unverhältnismäßig hohem Ermittlungsaufwand zu widerlegen. Die jetzt vorgelegte Formulierung wird in der Praxis zu weiteren erheblichen Problemen in der Beweisführung führen. Insbesondere bei Schwarzarbeitern auf kleineren Bauvorhaben wie Wohnungsrenovierungen pp. wird per Gesetzestext praktisch eine **„Gebrauchsanleitung für erfolgversprechendes Aussageverhalten“** geliefert.

2. Eingrenzung der Zuständigkeiten / Befugnisse der Länderpolizeien

Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 10 gehören die Polizeivollzugsbehörden der Länder zu den sog. „Unterstützungsbehörden“. Im Gegensatz zu den weiteren aufgeführten Behörden und „Stellen“ unterstützen sie jedoch lediglich „im Einzelfall bei Prüfungen nach Absatz 1 Nr. 5“, d. h. ausschließlich im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung. Dies würde bedeuten, dass Anhaltspunkte für illegale

Ausländerbeschäftigung (§§ 10, 11 des Gesetzentwurfes) vorliegen müssten, um seitens der Zollbehörden auf Kräfte der Länderpolizeien zurückgreifen zu können. Da dies auch nur „auf Ersuchen im Einzelfall“ geschieht, wäre das Vorhalten entsprechend ausgebildeter und ausgestatteter Polizeikräfte der Länder – wie etwa in der „Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit“ (GES) Berlin – nicht mehr vertretbar, zumal auch eine Erstattung von Verwaltungskosten ausgeschlossen ist (§ 2 Abs. 2, letzter Satz). **Die Vorschrift käme somit letztlich einer Empfehlung an die Länderpolizeien gleich, sich auch dort, wo sie sich bisher im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung engagiert haben, zurückzuziehen.** Inwieweit dies durch die überwiegend noch nicht einsatzbereite „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ kompensiert werden kann, ist fraglich.

3. Übermittlung personenbezogener Daten

Wie schon eingangs erwähnt stellt das Kriminalitätsfeld der Illegalen Beschäftigung / Schwarzarbeit keine „deliktische Insel“ dar, sondern ist mit anderen Kriminalitätsfeldern vielfältig vernetzt. § 6 Abs. 1 des Gesetzentwurfes sieht vor, dass an Strafverfolgungsbehörden „personenbezogene Daten nur übermittelt werden dürfen, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Daten für die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem der in § 2 Abs. 1 genannten Prüfgegenstände stehen“.

Der Begriff des „unmittelbaren Zusammenhangs“ ist wertausfüllungs- und interpretationsbedürftig. In der Kommentierung des Gesetzentwurfes wird ausdrücklich darauf abgestellt, dass „eine Übermittlung von personenbezogenen Daten zu Präventionszwecken von und an die Polizeibehörden ... nicht mehr vorgesehen“ ist, „da hierfür ... kein Bedarf besteht“.

Abgesehen davon, dass diese Aussage u. a. aus den o. g. Gründen eindeutig unzutreffend ist, ist auch aufgrund dieser Kommentierung davon auszugehen, dass der Gesetzeswortlaut nach Inkrafttreten des Entwurfes eher restriktiv interpretiert werden würde.

Dies bedeutet konkret:

Aufgrund der eingeschränkten Prüf- und Ermittlungsbefugnisse des Zolls (§ 14 i. V. m. § 2 Abs. 1) ist ihm die Verfolgung von Straftaten außerhalb des Kataloges der „Schwarzarbeitsdelikte“ nicht möglich, zugleich jedoch eine Informationsweitergabe an die originär zuständige Polizei der Länder untersagt.

Auch die Hilfsbeamteneigenschaft und die Zuweisung der Befugnisse des Polizeivollzugsdienstes ist auf den besagten Deliktskatalog begrenzt. Außerhalb dieses Kataloges greift demnach auch § 163 StPO nicht.

Die Vorschrift würde die weitere Existenz gemeinsamer Ermittlungsgruppen von Polizei und Zoll infolge restriktiver Datenaustauschregelungen de facto verhindern. Das Gegenteil ist jedoch anzustreben: Nur durch eine Bündelung von Ermittlungskapazitäten, „Know How“ und Kompetenzen der involvierten Behörden

und Stellen ist die repressive Bekämpfung der Illegalen Beschäftigung / Schwarzarbeit erfolgreich zu realisieren.

Es wird daher folgende Formulierung vorgeschlagen:

§ 6 Abs. 1, Satz 3:

„Liegen Anhaltspunkte für Straftaten außerhalb des Kataloges der Prüfgegenstände gem. § 2 Abs. 1 vor, sind die zuständigen Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich zu unterrichten.“

Folgevorschriften, insbesondere im Abschnitt 5 (Datenschutz) wären in diesem Sinne redaktionell anzugleichen.

4. Übermittlung von Erkenntnissen zur Urkundenfälschung

Im Bereich der Migrationskriminalität, wozu insbesondere auch die illegale Ausländerbeschäftigung zu zählen ist, nehmen Urkundendelikte eine herausragende Stelle als „Logistikdelikte“ ein. Die Erstellung und Pflege von Lagebildern, also die Erkenntnisgewinnung über Zusammenhänge und kriminelle Strukturen, sind unabdingbare Voraussetzung für die effiziente kriminalpolizeiliche Bekämpfung dieses Deliktfeldes. Der Gesetzentwurf sieht jedoch lediglich vor, im Rahmen von Prüfmaßnahmen i. V. m. illegaler Ausländerbeschäftigung „in Verwahrung genommene Urkunden“ der Ausländerbehörde zu übermitteln. Die Ausländerbehörden haben jedoch weder die Verpflichtung zur Strafverfolgung noch zur Anzeigenerstattung. Die vorgesehene Regelung hätte daher zur **Folge, dass die Strafverfolgungsbehörden keine Kenntnis mehr über ge- und verfälschte Dokumente illegal aufhältlicher bzw. illegal arbeitender ausländischer Staatsangehöriger erhalten**, sofern diese auf Maßnahmen der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ basieren. Dies würde einen dramatischen Rückschritt bei der Bekämpfung nicht nur der illegalen Ausländerbeschäftigung, sondern aller Deliktsfelder bedeuten, bei denen ge- und verfälschte Personaldokumente eingesetzt werden – von der illegalen Einreise über den Menschenhandel bis zu vielfältigsten Erscheinungsformen des Betruges und anderer Straftaten.

Es wird daher folgende Formulierung vorgeschlagen:

§ 6 Abs. 3, Satz 2:

„Nach § 5 Abs. 1 Satz 4 in Verwahrung genommene Urkunden sind der Ausländerbehörde über die örtlich zuständige Polizeidienststelle unverzüglich zu übermitteln.“

5. De facto-Absenkung des Strafrahmens bei illegaler Beschäftigung von Ausländern und Einschränkung der Verfolgungsbefugnisse

Die §§ 10 und 11 des Gesetzentwurfes entsprechen den bisherigen §§ 406 und 407 SGB III. Mit der Erweiterung der Europäischen Union wird die Anwendung der Strafvorschriften des Ausländergesetzes auf illegal beschäftigte Angehörige der

Beitrittsstaaten nach gegenwärtigem Stand nicht mehr möglich sein. Somit entfällt auch die Voraussetzung der Verfolgung der jeweiligen Arbeitgeber, Vermittler pp. gem. §§ 92 a, b AuslG (Einschleusen bzw. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern). Die §§ 10, 11 des Gesetzentwurfes wären somit die einzigen Vorschriften, die auf diesen Täterkreis abstellen.

Dies führt im Ergebnis zu einem Absenken den Strafrahmens:

§ 92 a AuslG sieht einen Strafrahmen beim Grundtatbestand von bis zu 5 Jahren Freiheitsentzug oder Geldstrafe, bei Qualifizierung 6 Monate bis zu 10 Jahre vor. § 92 b AuslG ist Verbrechenstatbestand mit einem Strafrahmen von 1 – 10 Jahren.

Dem steht eine höchstmögliche Strafandrohung von 6 Monaten bis zu 5 Jahren bei besonders schweren Fällen in § 10 des Entwurfes gegenüber. **Dies entspricht dem Strafrahmen von § 92 b AuslG Abs. 2 für „minderschwere Fälle“!**

Darüber hinaus sind – entgegen §§ 92 a, b AuslG Gewinnabschöpfungen gem. § 73 d StGB (Erweiterter Verfall) sowie TKÜ.Maßnahmen gem. §§ 100 a ff. StGB nicht vorgesehen.

6. Deutliche Abschwächungen gegenüber Referentenentwurf 09/2003

In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass im Gegensatz zu einem im September 2003 vorgelegten ersten Referentenentwurf des BMF **massive Abschwächungen in den seinerzeit vorgeschlagenen Strafrahmen als auch der nunmehr durchgängige Verzicht auf den Einsatz verdeckter Maßnahmen sowie effizienter Gewinnabschöpfung** zu verzeichnen sind.

Konkret sind folgende aus Sicht des BDK negative Veränderungen zu benennen:

- Aus dem Leistungsmissbrauch im ursprünglichen Gesetzesentwurf mit Berücksichtigung des erweiterten Verfalls nach § 73 d StGB ist nunmehr das **Erschleichen von Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen** bei gleichzeitiger Absenkung der Strafandrohung geworden (bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe).
- Die **Beitragshinterziehung** findet sich nunmehr mit Änderungen des bestehenden § 266 a StGB wieder. Zuvor war ein eigener Tatbestand im SchwarzArbG mit der Möglichkeit, bei gewerbsmässiger Begehungsweise den **erweiterten Verfall nach § 73 d StGB** anzuwenden, vorgesehen. Die Einbindung des erweiterten Verfalls in die gewerbsmässig begangenen Straftatbestände der Schwarzarbeit hätte auch den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck gebracht, die hohen Taterlöse abschöpfen zu wollen. Die ursprünglich beabsichtigten deutlich höheren Strafandrohungen bei besonders schweren Fällen mit einer Mindeststrafandrohung von 6 Monaten finden sich ebenfalls nicht mehr wieder.
- Die **Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen** (§ 10) enthält ebenfalls nicht mehr die

ursprünglich vorgesehene Anwendung des erweiterten Verfalls als Mittel der Vermögensabschöpfung.

- Der Tatbestand der **Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung in grösserem Umfang** (§ 11) ist von der Strafandrohung her niedrigstschwellig angelegt. Selbst bei „grobem Eigennutz“ ist keine Mindeststrafe vorgesehen.
- Nicht mehr vorgesehen ist die spezielle Strafbarkeit der **Beauftragung mit Schwarzarbeit**. Dieser Tatbestand war ursprünglich zutreffend ausgerichtet auf Arbeitgeber / Auftraggeber, die die Hauptbegünstigten der Schwarzarbeit sind. Mit dieser Norm ist auch die ursprünglich vorgesehene Anwendung des erweiterten Verfalls nach § 73 d StGB zur Vermögensabschöpfung entfallen.

Es wird daher vorgeschlagen, in diesen Punkten auf den ursprünglich vorgelegten Entwurf aus dem September 2003 zurückzugreifen.