

Hintergrundpapier der Gewerkschaft der Polizei und der IG Bauen-Agrar-Umwelt zum Thema „Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung“

1. Bestandsaufnahme

a) Die Ausgangslage

- Die gesamte Schattenwirtschaft, die noch über die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung hinausgeht, macht inzwischen rund ein Sechstel des deutschen Bruttosozialproduktes, also etwa 370 Mrd. Euro, aus. Mehr als ein Drittel entfallen davon allein auf den Bausektor und das Handwerk. Dagegen haben haushaltsnahe Dienstleistungen einen Anteil von weniger als 15 %.
- Pro 100.000 legale Arbeitsplätze, die durch illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit verdrängt werden, entgehen den Sozialversicherungen über 1,1 Mrd. Euro und den Finanzämtern etwa 480 Mio. Euro jährlich.
- Zehn illegale Arbeitsplätze vernichten durchschnittlich sechs legale Arbeitsplätze.
- Bei mindestens 300.000 illegal Beschäftigten in der Bauwirtschaft wurden bzw. werden damit etwa 180.000 legale Arbeitsplätze verdrängt – und dies bei über 350.000 arbeitslosen Bauarbeitern Ende Januar 2004.
- Neben den immensen finanziellen Schäden sind die gesellschafts- und sozialpolitischen Folgen gravierend.
- Das Thema Schwarzarbeit an dem Aspekt „Putzfrauen“ festzumachen, wie dies Anfang des Jahres geschehen ist, verniedlicht das Problem und ist geeignet, das ganze Projekt in Misskredit zu bringen sowie wirksames Handeln der Verfolgungsbehörden zu diskreditieren.

b) Fälle aus der Praxis

Besonders das Baugewerbe ist von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betroffen. Es liefert tagtäglich ebenso anschauliche wie empörende Beispiele dafür, wohin rücksichtsloses und menschenverachtendes Gewinnstreben führt, wenn es keine bzw. unzureichende Regeln gibt und es vor allem an der Durchsetzung dieser Regeln mangelt. So ist in Berlin folgendes Vorgehen bekannt geworden:

Da werden in Ländern des ehemaligen Ostblocks, also Ukraine oder Weißrussland, Bauarbeiter für Baustellen im Raum Berlin angeworben, natürlich illegal. Gegen Ende der Bauarbeiten bekommen die Täter „Gewissensbisse“ und erstatten wegen der Beschäftigung Illegaler Selbstanzeige. Polizei bzw. Kontrollbehörden müssen aufgrund der bestehenden Rechtslage reagieren und weisen die illegalen Beschäftigten in ihre Heimatländer aus. Die Ausgewiesenen finden sich in ihrer Heimat wieder – ohne je ihren Lohn gesehen zu haben.

Die „reumütige“ Firma zahlt locker die Geldbuße wegen der Beschäftigung Illegaler – sie hat ja an dem einbehaltenen Lohn ein – zigfaches verdient. Klar, ein privatrechtlicher Anspruch auf den zustehenden Lohn besteht, aber wie soll ein Arbeiter aus der Ukraine diesen Anspruch in Berlin geltend machen, abgesehen davon, dass die „Firma“ in aller Regel nicht mehr existiert und sich einem Chamäleon gleich längst in ein anderes Unternehmen umgewandelt hat?

Besonders „beliebt“ ist das Kettenmodell. Wie es funktioniert, hat der **Bundesrechnungshof** in seinem Bericht vom 3. September 2003 so beschrieben:

„Ein so genannter Betreiber/Initiator gründet über Strohmänner in- oder ausländische Scheinfirmen, die jeweils einem Generalsubunternehmer, der ebenfalls vom Betreiber/Initiator bestimmt wird, formal ihre Tätigkeit als Subunternehmer anbieten und mit diesem „Schein“-Werkverträge abschließen.

Ziel der Gründung bzw. Initiierung der Generalsubunternehmer und Subunternehmer ist es, die Unternehmer- und Arbeitgebereigenschaft von so genannten Kolonnenschiebern zu verschleiern. Die vor geschalteten vermeintlichen Subunternehmer werden in der Regel tatsächlich nicht für die Durchführung von Werkvertragstätigkeiten eingesetzt. Vielmehr arbeiten Baukolonnen mit meist ausländischen Beschäftigten für einen Kolonnenschieber auf Stundenlohnbasis im Rahmen einer in der Bauwirtschaft illegalen Arbeitnehmerüberlassung.

Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass inländische Bauhandwerkerinnen und Bauhandwerker, die Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld beziehen, unangemeldet und zu Nettolöhnen für Subunternehmer auf den Baustellen arbeiten.

Der Kettenbetrug im Baugewerbe schädigt nicht nur den Arbeitsmarkt. Er führt auch zu erheblichen Steuerausfällen. Die Subunternehmer erstellen nämlich Rechnungen mit gesondertem Umsatzsteuerausweis (Abdeck- bzw. Scheinrechnungen) über die vermeintlich von ihnen ausgeführten Leistungen, aus denen zunächst der Generalsubunternehmer als Leistungsempfänger den Vorsteuerabzug und den Betriebsausgabenabzug geltend macht.

Der Generalsubunternehmer erteilt anschließend dem Generalunternehmer Rechnungen mit gesondertem Umsatzsteuerausweis über dieselben Leistungen in gleicher Höhe oder mit geringem Gewinnaufschlag, aus denen der Generalunternehmer wiederum den Vorsteuerabzug und den Betriebsausgabenabzug geltend macht. Die Subunternehmer selbst geben entweder keine Steuererklärungen/Voranmeldungen ab oder zahlen keine Steuern. Außerdem führen sie weder Lohnsteuer noch Sozialabgaben ab oder tun dies nur auf Basis von Minimallöhnen.

Nach einiger Zeit treten an die Stelle der bisherigen Subunternehmer neue Firmen, die von denselben Betreibern zum selben Zweck gegründet werden.

Durch die Einschaltung einer Vielzahl unseriös operierender Subunternehmer fallen pro Jahr Steuerbeträge in Milliardenhöhe aus. Darüber hinaus sind legal arbeitende Bauunternehmer nicht mehr konkurrenzfähig. In einem aktuellen Fall erreicht der Steuerschaden einen knapp dreistelligen Millionenbetrag. In den vergangenen Jahren sind zwar einzelne groß angelegte Kettengeschäfte mit Steuerausfällen in jeweils zweistelliger Millionenhöhe aufgedeckt worden, die zu mehrjährigen Freiheitsstrafen für die Initiatoren führten. Die Finanzbehörden decken solche betrügerischen Modelle aber in einer zu geringen Anzahl auf.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes blieben die Erfolge der Finanzbehörden mangels zeitnaher, gezielter und regelmäßiger Baustellenkontrollen vor Ort letztlich auf Zufallsfunde beschränkt. Eine Überprüfung einzelner Subunternehmer brachte zudem häufig nicht den gewünschten Erfolg, weil die Firmen häufig wechselten. Die Finanzbehörden konnten Steuerforderungen gegen die vermeintlichen Subunternehmer daher regelmäßig nicht durchsetzen.

Ferner führten sie die Ermittlungen nicht in jedem prüfungswürdigen Fall konsequent durch. Oftmals gaben sich die Finanzbehörden mit der Enttarnung eines Subunternehmers zufrieden, ohne möglichen Querverbindungen oder Vernetzungen zu weiteren Subunternehmern oder den Auftraggebern nachzugehen. Mit den Behörden der Arbeits- und Zollverwaltung arbeiteten sie ebenfalls nur ungenügend zusammen.

Die Initiatoren/Betreiber der Modelle steuern den gesamten Geschehensablauf – zumindest unterhalb der Generalunternehmerebene. Sie setzen Gesellschaften ein und ziehen sie bei Bedarf wieder ab, beschaffen und steuern die Kolonnen und bereiten die Rechnungen vor. Dies findet praktisch ausschließlich im kriminellen Milieu statt, vielfach unter Beteiligung ausländischer Täterinnen und Täter.

Die hinterzogenen Gelder werden in der Regel sofort nach Erhalt ins Ausland transferiert und so dem Zugriff des deutschen Fiskus entzogen.“

Soweit die Beschreibung des Bundesrechnungshofes. Den im Kettenmodell eingesetzten ausländischen Arbeitnehmern wird bei vollständiger Illegalität ein Lohn gezahlt, der in aller Regel um mehr als 30 Prozent unter dem Bau-Mindestlohn liegt. Hier geht es also nicht allein um illegale Ausländerbeschäftigung, sowie Steuer- und Sozialabgabenhinterziehung zu Lasten der Allgemeinheit, sondern auch um Lohndumping zu Lasten der Betroffenen.

Bei Kontrollen auf Baustellen wurden vielfach Löhne festgestellt, die nur noch 10 bis 15 Prozent des Baumindestlohns ausmachten. Diese Dumpinglöhne liegen demnach bei wenig mehr als 2 Euro pro Stunde!

Die betroffenen Arbeitnehmer wissen in einer Reihe von Fällen selbst nicht, dass ihr Aufenthalt hierzulande illegal ist. Ihnen wird von den Anwerbern in ihrem Heimatland eine „legale Arbeit“ versprochen. Um sie in dieser Illusion zu bestärken, lässt man sie einen Antrag auf Arbeitserlaubnis ausfüllen. Dann schwatzt man ihnen den Pass ab, weil man ihnen vorgeblich bei der Besorgung der Aufenthaltserlaubnis behilflich sein will.

Das zieht sich eine Zeitlang hin, währenddessen die Betroffenen bereits in Deutschland arbeiten. Ohne Pass fällt es ihnen zugleich schwerer, sich der Menschenhändlergruppe zu entziehen. Den Grenzbehörden wird beim Grenzübertritt vorgespiegelt, dass es sich um eine Touristengruppe handelt. Verfälschte oder gekaufte Einladungen, auch direkte Bestechungsversuche von Konsularbeamten sind durchaus gängige Mittel, um die Touristenvisa zu erlangen.

Erkennbar wird hier ein nur schwer durchschaubares kriminelles und mit vielfältiger Korruption verbundenes Netzwerk. Darin sind Anwerber, „Einlader“ und Busunternehmer genau so verstrickt wie Behördenmitarbeiter auf beiden Seiten. Auch Gewalt ist ein gängiges Mittel zur Durchsetzung der verbrecherischen „Interessen“. Wenn Arbeitnehmer höhere Bezahlung oder ausbleibenden Lohn einfordern, wird unverhohlen mit „Schwierigkeiten“ in der Heimat, besonders für ihre dortigen Familienangehörigen, gedroht – unterstrichen mit dem Hinweis, man habe beste Kontakte zur heimischen Mafia.

Illegale Beschäftigung - das ist die Überschrift zu einer ganzen Latte damit verbundener Straftatbeständen, die oft gemeinsam auftreten:

- Sozialabgabenhinterziehung
- Dokumentenfälschung
- Lohnwucher
- Betrug
- Nötigung
- Korruption
- illegale Ausländerbeschäftigung

Nicht selten haben die Ermittler des Zolls Strukturen organisierter Kriminalität festgestellt.

Es geht aber auch um Straftatbestände wie Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Herkunftsland der Arbeitnehmer. Der gültige EU-Vertrag spricht vollmundig von einem einheitlichen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Davon ist man aber noch weit entfernt, wie folgende Beispiele beweisen:

Bei der Entsendung aus einem EU-Mitgliedsstaat reicht für die Sozialversicherungsfreiheit in Deutschland bis zu einem Jahr Beschäftigungsdauer die Vorlage der so genannten E 101-Bescheinigung aus. Diese ist nicht nur leicht per Fotokopie zu fälschen, sondern sie kann alternativ auch durch Anmeldung des Beschäftigten für kurze Zeit bei der heimischen Sozialversicherung völlig legal erlangt werden. Sobald die Bescheinigung ausgestellt ist, wird der Beschäftigte wieder abgemeldet. Da es keinen Datenaustausch zwischen den Sozialbehörden innerhalb der EU gibt, wird dieser kriminelle Missbrauch der Europäischen Dienstleistungsfreiheit zum Schaden beider Sozialversicherungssysteme fast nie aufgedeckt.

Aber auch bei der ansonsten legal durchgeführten Entsendung innerhalb der EU bzw. im Rahmen der bilateralen Werkvertragsabkommen kommt es häufig zu Mindestlohnverstößen bis hin zum Lohnwucher zulasten der betroffenen Beschäftigten. So werden z.B. nur 39 Wochenstunden (bei realer Arbeitszeit von 55-60 Wochenstunden) mit dem Mindestlohn abgerechnet. Mit dieser verfälschten Abrechnung ist der Betroffene schon einmal der betrogene, damit aber nicht genug. Obendrein werden ihm völlig überhöhte Abzüge für Unterkunft, Verpflegung und Transport in Rechnung gestellt.

Ein weiteres Modell: der Missbrauch der **Niederlassungsfreiheit** für Selbständige. Hier werden die Beschäftigten illegal arbeitender Firmen als selbständige Subunternehmer oder tätige Teilhaber ausgegeben.

Es liegt auf der Hand, dass hierbei eine Reihe von Straftatbeständen verwirklicht wird. Kürzliche Änderungen im Sozialrecht haben es den Organisatoren leichter gemacht, dieses Geschäftsmodell anzuwenden; zugleich ist aber der Nachweis der dabei begangenen kriminellen Handlungen erschwert worden. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass diese Praktiken in den kommenden Jahren an Bedeutung stark zunehmen werden.

Auch das heimische „goldene Handwerk“ ist nicht frei von schwarzen Schafen. Da wird gerne einmal der Kundschaft angeboten, weitere oder künftige Arbeiten „ohne Rechnung“ auszuführen, natürlich mit entsprechendem „Rabatt“. Tatsächlich geht es nicht um „Rabatte“, sondern um Straftaten:

- Hinterziehung von Umsatzsteuern
- Hinterziehung von Lohn- und Einkommenssteuer
- Hinterziehung von Sozialabgaben

- Beschaffung von Arbeitsmaterial unter Hinterziehung von Umsatzsteuer beim Lieferanten

Das so erlangte Schwarzeinkommen des Inhabers und seiner Beschäftigten wird wiederum in erheblichem Umfang in andere Bereiche der Schattenwirtschaft gesteckt, zu Korruptionszwecken verwendet oder auf Auslandskonten deponiert.

Es steht zu erwarten, dass es im Zusammenhang mit den neu eingeführten „Ich-AGs“ und Mini-Jobs aufgrund der an Einkommenshöchstgrenzen gekoppelten Zuschüsse bzw. verminderten Steuersätze ebenfalls zu neuen Mischformen von legaler und illegaler Betätigung kommen wird, indem zum Beispiel Einnahmen verschwiegen oder in Vollzeit tätige abhängig Beschäftigte auf dem Papier als Mini-Jobber oder auch als selbständige Subunternehmer ausgegeben werden.

2. Der Reformprozess

a) **Der Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung**

Der Gesetzentwurf ist ausdrücklich zu begrüßen. Eine wirksamere Bekämpfung dieser sozial schädlichen und den Wettbewerb verzerrenden Praktiken ist dringend geboten, um die Beschäftigung in den legal handelnden Betrieben zu stabilisieren und ein weiteres Abgleiten ganzer Wirtschaftsbereiche in die Illegalität zu verhindern.

Viele der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind zielführend. Insbesondere die erweiterte Zuständigkeit der Zollverwaltung auch zur Ermittlung selbst bei reinen Steuerdelikten im Bereich illegaler Beschäftigung, der Ausbau der Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung, die Schaffung einer zentralen Datenbank und die Erweiterung des § 266a StGB begrüßen wir ausdrücklich. Durch diese Erweiterung werden künftig auch die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung in die Strafbarkeit einbezogen.

Mit ihm kann ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit geleistet werden, falls die nachfolgend dargelegten Änderungsvorschläge Berücksichtigung finden.

Zu großen praktischen Schwierigkeiten wird die Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 8 SchwarzArbG n.F. führen, soweit durch sie die Auftrag- bzw. Arbeitgeber tatsächlich und nicht nur „auf dem Papier“ mit in die Haftung genommen werden sollen.

Die Ermittlungs- und Ahndungstätigkeit der Zollverwaltung wird unnötig durch die Beschränkung der Ordnungswidrigkeitstatbestände auf „in erheblichem Umfang“ ausgeführte Dienst- oder Werkleistungen behindert, und zwar auch und gerade, soweit Taten außerhalb des privaten Bereichs vorliegen.

Geradezu **katastrophale Auswirkungen** auf die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden aus unserer Sicht – insbesondere in Kombination mit der vorstehend erwähnten Beschränkung - die gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf vom 09.12.2003 noch einmal erheblich erweiterten Ausnahmebestimmungen der §§ 8 Abs. 4 und 1 Abs. 3 SchwarzArbG neue Fassung (n.F.) haben. In diesen Paragrafen werden die nicht unter das Gesetz fallenden Tatbestände wie Gefälligkeiten, Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe und Hilfe durch Angehörige aufgeführt.

Sollte der Gesetzgeber aufgrund der öffentlichen Diskussion im Gefolge der Veröffentlichung des Referentenentwurfs vom 09.12.2003 eine Privilegierung von bestimmten – auch bislang illegalen, aber regelmäßig nicht verfolgten - Beschäftigungen in privaten Haushalten für unabdingbar halten, so sollte zwischen diesen Beschäftigungen und den übrigen Beschäftigungen in den §§ 1 und 8 SchwarzArbG n.F. deutlich getrennt werden, um die eigentlich im Fokus des Gesetzentwurfs und der Arbeit der Verfolgungsbehörden stehende Bekämpfung der illegalen Beschäftigung **außerhalb** des privaten Haushaltes nicht durch solche Einschränkungen unsinnigerweise erheblich zu beeinträchtigen.

Zuletzt wendet sich die IG BAU mit Nachdruck gegen die Abschaffung des Sozialversicherungsausweises (Art. 5 Nr. 6, Art. 18 des Gesetzentwurfs), weil sie insbesondere eine präventive Kontrolltätigkeit des Auftraggebers unmöglich macht und von (zukünftigen) Arbeitgebern erschweren wird.

b) Umstrukturierungen bei den Verfolgungsbehörden

Das Wechselbad von „einerseits“ und „andererseits“ zieht sich wie ein roter Faden durch das Konzept, das seit dem 1. Januar 2004 umgesetzt wird. Mit Jahresbeginn wurde die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit allein dem Zoll übertragen. Rund 2500 Beschäftigte der bisherigen Arbeitsmarktinspektionen der Arbeitsämter werden dazu sukzessive vom Zoll übernommen.

Aus den Erläuterungen des Bundesfinanzministeriums vom 8. August 2003 geht deutlich hervor, dass es sich bei der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ um eine spezialpolizeiliche Tätigkeit handelt, die deshalb von den dort Tätigen die Polizeidiensttauglichkeit verlangt.

Von der „Wahrnehmung von Polizeivollzugsaufgaben durch Tarifangehörige“ sowie deren Verbeamtung ist ebenso die Rede wie von „grün-weißen Streifenwagen“ und von der Ausbildung in Eigensicherung. Das ist alles auch nur konsequent, wenn man endlich ernst machen will mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit.

Das Bundesfinanzministerium selbst hat in einer Erklärung von Oktober 2003 deutlich gemacht: „Der Zoll wird künftig möglichst weitflächige und starke Präsenz in der Öffentlichkeit zeigen und damit auch präventiv die Aufmerksamkeit auf die notwendige Bekämpfung der Schwarzarbeit lenken.“

Wenn aber die GdP folgerichtig von dem Aufbau einer Bundesfinanzpolizei, also der Zusammenfassung aller Vollzugsbereiche des Zolls einschließlich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, spricht, sträubt sich das Bundesfinanzministerium. Von „Polizei“ könne keine Rede sein, heißt es. Das ist entlarvend, denn:

Wer „Polizei“ nicht will, will auch keine Bekämpfung der Schwarzarbeit

„Polizei“ ist nämlich mehr als nur eine Bezeichnung. Polizei bedeutet zum einen, präventiv durch flächendeckende Präsenz zu wirken, und zum anderen als Teil des Strafverfolgungsapparates kriminelles Unrecht entschlossen zu bekämpfen, also auch illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit in allen ihren Erscheinungsformen.

Die Bundesregierung selbst hat mit ihren geplanten Gesetzesänderungen die Qualifizierung bestimmter damit verbundener Tatbestände als Straftat gewollt, was wegen der Sozialschädlichkeit und des finanziellen Schadens zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme und der Staatskasse mehr als überfällig ist. Wenn nun der Eindruck vermittelt wird, es gehe nicht um mehr „Polizei“, wird damit das falsche Signal an die Öffentlichkeit gesendet. Die Bundesregierung trägt dann selbst erneut zur Verniedlichung des zugrunde liegenden Problems und zur Bagatellisierung dieses Teils der Kriminalität bei. Dies konterkariert das gleichzeitig formulierte Ziel, ein neues Unrechtsbewusstsein in der Bevölkerung schaffen zu wollen und erschwert die Arbeit der Vollzugskräfte durch mangelnde Akzeptanz ihrer Arbeit.

Ebenso kontraproduktiv ist es, regierungsseitig ständig zu betonen, dass man kein Denunziantentum fördern wolle. Jede wirksame Strafverfolgung ist auf gesellschaftliche Mitwirkung der gesetzestreuen Bürgerinnen und Bürger angewiesen.

Anzeigerstattem im Bereich der Schwarzarbeit von vornherein den Makel des Denunzianten anzuhängen, sendet das Signal aus, man sei in diesem Bereich nicht wirklich an der Verfolgung der Täter interessiert. Zugleich sendet man damit ein falsches Signal an die Justiz, diesen Teil der Kriminalitätsverfolgung als eher unappetitlich anzusehen und mit den Tätern milder zu verfahren als mit gewöhnlichen Betrügern und Urkundenfälschern. Nicht nur deshalb sprechen wir von einer Halbherzigkeit des Ansatzes.

Gravierende Mängel im Vollzug

Die Übertragung der alleinigen Zuständigkeit für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf die Zollverwaltung ist richtig, um dieser Form der Wirtschaftskriminalität endlich wirksam begegnen zu können. Dafür bedarf es aber eines schlüssigen organisatorischen und personellen Konzeptes. Das ist aber nicht in Sicht. Im Vollzug ergeben sich daraus gravierende Mängel.

Notwendig wäre eine organisatorische Zusammenfassung aller Vollzugsbereiche des Zolls (Fahndung, MKG, GAD) einschließlich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Damit würde eine deutlich umfassendere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität möglich, weil

- das Wissen erfahrener Vollzugsbeamter des Bundes mit dem der Fachleute der Arbeitsmarktinspektion (AMI) gebündelt werden könnte
- Querverbindungen der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit mit anderen Formen der Steuer- und Abgabenhinterziehung leichter aufgedeckt werden könnten.

Überdies hätte eine solche Bündelung der Ressourcen auch haushaltmäßige Vorteile, an denen das Bundesfinanzministerium aber offensichtlich nicht interessiert ist.

Stattdessen rechnet sich das Ministerium bereits für 2004 Mehreinnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro durch die Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung aus. Hier ist der Hinweis erforderlich, dass der Erfolg an die richtige Reihenfolge der Maßnahmen gebunden ist: Erst der Aufbau einer schlagkräftigen Bundesfinanzpolizei sichert die erwarteten Mehreinnahmen für Haushalt und Sozialversicherungen.

Seit dem 1. Januar 2004 werden die Arbeitskräfte der Arbeitsmarktinspektionen (AMI) zur Zollverwaltung versetzt. Damit würden rund 5000 der insgesamt 7000 Stellen des Bereichs „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ besetzt. Das noch vorhandene „Loch“ soll u.a. durch Übernahme von Beamten aus den Bereichen Bahn, Post und Telekom gestopft werden, die aber über keinerlei einschlägige Vorkenntnisse verfügen. Das ist auch nicht mit Schnell- oder Kurzlehrgängen zu heilen.

Auch für die bisherigen Beschäftigten der Arbeitsmarktinspektionen gibt es noch kein schlüssiges Konzept, wie ihnen in Ergänzung ihrer unbestrittenen Fachkenntnisse nach dem Wechsel zum Zoll die notwendigen vollzugspolizeilichen Kenntnisse und Fähigkeiten (Einsatzlehre, Befugnislehre, Zwangsrechte) bis hin zur Sport- und Waffenausbildung vermittelt werden sollen. Und noch eines: die übergeleiteten Kräfte müssen in die Sachbearbeitung großer und umfangreicher Ermittlungsverfahren eingewiesen werden. Es bedarf also eines seriösen Unterweisungsprogramms – und keines schnellen „Husch-husch-Seminars“.

Vollzugsbeamter/-in beim Zoll ist kein Anlernjob!

Während also ein sinnvolles Konzept für die Überleitung der AMI-Kräfte fehlt, wird bereits vollmundig angekündigt, dass künftig alle vier bis sechs Wochen branchenspezifische Schwerpunktprüfungen durchgeführt werden sollen. Das erschreckt mehr die Beschäftigten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) als die Übeltäter in den Branchen. Denn die FKS ist wie geschildert noch mit ihrem eigenen Aufbau beschäftigt – abgesehen davon, dass die Dienststellen jetzt schon mehr als ausgelastet und schon nicht mehr in der Lage sind, allen Anzeigen sachgerecht nachzugehen oder Prüfungen aus eigener Veranlassung vorzunehmen.

Zu dem vom Bundesfinanzministerium geforderten raschen Tätigwerden der FKS passt überhaupt nicht, dass die Zusammenführung des Personals von Zoll und AMI auf einer Zeitschiene von zwei und mehr Jahren erfolgen soll. Nur ein rascher Zusammenschluss verhindert, dass sich einzelne Arbeitsgebiete wegen der räumlichen Trennung auch ungewollt voneinander abschotten, abgesehen davon, dass bei getrennten Dienststellen wertvolle Arbeitszeit aufgrund von Dienstgängen verloren geht.

3. Bewertungen und Forderungen:

- Beide Gewerkschaften bewerten die Konzentration der Verfolgungsbehörden wie auch den Gesetzentwurf zur Intensivierung der Schwarzarbeitsbekämpfung als grundsätzlich richtig.
- Beide Gewerkschaften teilen die Einschätzung der Bundesregierung, dass insbesondere das Unrechtsbewusstsein der Bürger erhöht und ihnen legale Alternativen zur Schwarzarbeit aufgezeigt werden müssen. Dabei darf jedoch nicht der wichtige Bereich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit durch kriminelle Aktivitäten im großen Stil in den Hintergrund geraten.
- Die Bündelung der bisher in vielen Gesetzen festgelegten Befugnisse und Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände in einem Gesetz ist richtig.
- Bei der Gesetzesnovelle müssen die Tatbestände der Schwarzarbeit klar und für die Öffentlichkeit verständlich, eindeutig und für die Praktiker handhabbar definiert werden.

Dazu gehört auch die deutliche Unterscheidung von nach wie vor erlaubter Nachbarschaftshilfe, Gefälligkeit oder Selbsthilfe, solange sie unentgeltlich erfolgen. Die Verfolgung von „großen Fischen“ darf auf keinen Fall erschwert werden.

- Die Arbeit der Zollverwaltung wird unnötig durch die Beschränkung der Ordnungswidrigkeitstatbestände auf „in erheblichem Umfang“ ausgeführte Dienst- oder Werkleistungen behindert, und zwar gerade, soweit Taten außerhalb des privaten Bereichs vorliegen.
- Geradezu **katastrophale Auswirkungen** auf die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden insbesondere in Kombination mit der vorstehend erwähnten Beschränkung die erheblich erweiterten Ausnahmebestimmungen der §§ 8 Abs. 4 und 1 Abs. 3 SchwarzArbG n.F. haben.
- Deshalb sollte zwischen diesen Beschäftigungen in privaten Haushalten und den übrigen Beschäftigungen in den §§ 1 und 8 SchwarzArbG n.F. deutlich getrennt werden, um die eigentlich im Fokus des Gesetzentwurfs und der Arbeit der Verfolgungsbehörden stehende Bekämpfung der illegalen Beschäftigung **außerhalb** des privaten Haushaltes nicht zu beeinträchtigen.
- Nicht akzeptabel ist, dass nach dem Gesetzentwurf der Auftraggeber nicht als Straftäter verfolgt werden kann (§ 1 Abs. 2). Ohne Auftraggeber keine Schwarzarbeit, daher ist die abschreckende Wirkung einer Strafandrohung für den Auftraggeber unverzichtbar.
- In dem Gesetzentwurf fehlen wichtige Ermächtigungen wie zur Abfrage von INPOL (Informationssystem der Polizei), ZEVIS (Zentrales Verkehrsinformationssystem), PAD (Personenauskunftsdatei) u.a.
- Bei der Bündelung der Zuständigkeit bei der Zollverwaltung muss zwingend darauf geachtet werden, dass die organisatorischen und personellen Konsequenzen dem Ziel einer effektiven Aufgabenwahrnehmung dienen. Dazu ist insbesondere die Zusammenfassung aller Vollzugsbereiche des Zolls einschließlich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit notwendig.
- Mit der personellen Ausweitung bei den Verfolgungsbehörden muss eine entsprechende Ausweitung der Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften einhergehen. Ansonsten würde sich ein Flaschenhals herausbilden, der verstärkte Kontrollen und deren positive Ergebnisse wirkungslos verpuffen lassen würde. Hier muss auf die Bundes- und insbesondere Landesjustizbehörden entsprechend Einfluss genommen werden. Zur weiteren Steigerung der Effizienz müssen diese Institutionen ziel gerichtet geschult werden.
- Eine wechselseitige Informationspflicht zwischen den Verfolgungsbehörden „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ sowie den sonstigen Kontrollinstitutionen wie Sozialversicherungsträger, Berufsgenossenschaften, Gewerbeaufsicht und den Wirtschaftsdezernaten der Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaften sowie den behördeninternen Korruptionsbekämpfungsstellen etc. ist notwendig.

- Für die neuen Verfolgungsbehörden bedarf es vor dem Hintergrund der Neuorganisation zielgerichteter Schulungen (in aufeinander abgestimmten Bausteinen) sowie Checklisten mit Anhaltspunkten für die Praktiker und speziellen Materialien für die Multiplikatoren.
- Ein europäischer Informationsverbund der Sozialversicherungsträger und Steuerbehörden muss geschaffen werden, um die Möglichkeiten zum grenzüberschreitenden Betrug bei Sozialversicherung und Steuern zu reduzieren. Ein europäischer Datenverbund der Handelsregister könnte dazu beitragen, die Missbrauchsmöglichkeiten der Unternehmensfreiheiten im europäischen zu verringern und kriminelle Geflechte aufzudecken.
- Die Auslandsvollstreckung von Bußgeld- und Strafbescheiden muss auf europäischer Ebene geregelt so werden, dass die Sanktionen auch tatsächlich wirken.
- Für private Bauherren bzw. private Auftraggeber von handwerklichen Dienstleistungen sollten steuerliche Abzugsmöglichkeiten geschaffen werden, die es unattraktiv machen, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zu beauftragen.

Stand: 13.02.2004