

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung

Einleitung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die mit dem Entwurf vorgelegten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Aufdeckung und Verfolgung von Schwarzarbeit. Eine Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung ist begrüßenswert. Schwarzarbeit verursacht erhebliche wirtschaftliche Schäden. Im Jahr 2023 wurden allein bei Kontrollen Schäden in Höhe von 615 Mio. Euro aufgedeckt.¹ Zudem entstehen Unternehmen, die ihre Mitarbeiter*innen legal beschäftigen und nach Tarif bezahlen, im Wettbewerb Nachteile. Auch vor dem Hintergrund hier entstandener Strukturen organisierter Kriminalität ist eine Erweiterung der Kontrollbefugnisse zu begrüßen.

Der DGB hat zusammen mit dem Unternehmerverband des Handwerks eine Stärkung eines risikobasierten Ansatzes gefordert und begrüßt, dass hierzu konkrete Maßnahmen ergriffen werden. Damit ein risikobasierter Ansatz zum Erfolg führt, ist eine sorgfältige Auswahl und Gewichtung der Parameter, nach welchen das Risiko bewertet wird, eine wichtige Bedingung. Eine vollständige Ausrichtung des Kontrollgeschehens an auf den risikobasierten Ansatz lehnen wir jedoch als nicht zielführend ab.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) entsprechend ihrer Aufgaben ausgestattet ist. Zwar sind aktuell rund 8.900 Personen bei der FKS beschäftigt. Der DGB fordert jedoch bereits seit 2016 die Personalstärke auf mindestens 10.000 Mitarbeitenden aufzustocken.²

Zu einzelnen Regelungen

Zu § 2 Abs. 5 SchwarzArbG

Die Betonung des in § 2 Abs. 5 SchwarzArbG stark hervorgehobenen risikoorientierten Ansatzes als zentrales Mittel der Bekämpfung von Schwarzarbeit sieht der DGB kritisch. Risikobasierung darf nicht bedeuten, dass man sich vorwiegend an Schadenssummen orientiert. Vielmehr müssen die Kriterien, nach welchen das Risiko bewertet wird, flexibel genug sein, Entwicklungen, die sich bei der Schwarzarbeit vollziehen, nachzuzeichnen, um das Kontrollgeschehen entsprechend anpassen zu können. In diesem Sinne eine rechtliche Grundlage für eine entsprechende Risikobewertung zu schaffen und damit das Kontrollgeschehen bei knappen personellen Ressourcen effizienter auszurichten, hält der

¹ [Bundesfinanzministerium - Der Zoll bekämpft Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Sozialleistungsbruch](#)

² [Print Document \(bundesfinanzministerium.de\)](#)

4. Oktober 2024

Kontaktperson:

Janosch Tillmann
Referatsleiter
Arbeitsmarktpolitik,
Arbeitslosenversicherung,
Beschäftigungssicherung, ESF
Abt. Arbeitsmarktpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Keithstraße 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 24060-269

janosch.tillmann@dgb.de

DGB für nachvollziehbar. Regelmäßig setzen die Kontrollen jedoch nur dort an, wo die Verstöße am wahrscheinlichsten sind, am unteren Ende der Wertschöpfungskette, so werden diese zwar geahndet, allerdings ist dort auch die Fluktuation von Unternehmen und Beschäftigten in der Regel sehr hoch. Sobald Verstöße in einem Unternehmen festgestellt werden, wird es von einem anderen ersetzt, das nach demselben Muster agiert. Das gilt es zu verhindern.

Satz fünf des neu formulierten Absatzes ist zu begrüßen, wobei die „hinreichende Anzahl“ so definiert werden muss, dass ein Spielraum für erfahrene Prüfende bleibt, Kontrollen anhand ihrer Berufserfahrung und angepasst an die Erkenntnisse über die Lage vor Ort „nach Augenschein“ durchzuführen.

Zu § 2a Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG

Der DGB begrüßt die Aufnahme von Friseursalons im § 2a Abs. 1 Nr. 1 SchwarzArbG. Der DGB hält es für unerlässlich, sowohl zur Gewährleistung der effektiven Bekämpfung von Schwarzarbeit wie auch zur Vermeidung einer Benachteiligung des Friseurhandwerks eine Formulierung zu finden, die neben Friseursalons, Barbershops und Nagel- bzw. Kosmetikstudios erfasst. Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit sind hier ähnlich verbreitet wie im Bereich der Friseursalons. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Barbershops agieren zwar vielfach als Herrenfriseure, unterliegen aber nicht der Regulierung der Handwerksordnung. Hier durch Kontrollen Schwarzarbeit zu bekämpfen und auf die Einhaltung der Handwerksordnung hinzuwirken, wirkt einem unfairen Wettbewerb entgegen, dem sich das Friseurhandwerk ausgesetzt sieht und das insbesondere Betriebe bedrängt, die ihre Beschäftigten nach Tarif bezahlen.

Allerdings lehnt der DGB die Streichung der Unternehmen der Forstwirtschaft in § 2a Abs. 1 Nr. 6 SchwarzArbG entschieden ab. Die Anfälligkeit der Forstwirtschaft, gerade bei osteuropäischen Subunternehmen, hat sich keineswegs geändert, sondern es finden, lediglich aus Personalmangel kaum Kontrollen in diesem Bereich statt. Es ist schwierig, in ausgedehnten Wäldern Arbeitsorte ausfindig zu machen. Bei notwendigen Kontrollen von „Bürokratie“ zu sprechen, geht hier völlig fehl.

Ferner fehlt erneut die Aufnahme der Landwirtschaft in die von Schwarzarbeit besonders betroffenen Branchen. Dort sind Ausbeutung von Arbeitnehmer*innen, unzulässige Arbeitsbedingungen, illegale Beschäftigung von Migrant*innen und Mindestlohnverstöße an der Tagesordnung.

Zu § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 22 SchwarzArbG

Der DGB begrüßt die Erweiterung der Prüfbefugnisse. Als problematisch sieht der DGB allerdings die explizite Betonung von unangekündigten Kontrollen. Nach dem Wortlaut des Entwurfs sind bei der angekündigten Kontrolle keine Mitwirkungspflichten der zu prüfenden Personen oder Betriebe und keine Betretungsrechte durch die FKS gesichert. Diese rechtliche Unsicherheit ist auszuschließen. Mitwirkungspflichten und Betretungsrechte müssen gewährleistet bleiben. Das gleiche gilt für § 4 Abs. 1 SchwarzArbG.

Zu § 4 Abs. 1a SchwarzArbG

Auch der in § 4 Abs. 1a SchwarzArbG vorgeschlagenen Einführung der notwendigen Zustimmung für die Mitnahme der Geschäftsunterlagen im Original können wir nicht zustimmen. Bei umfangreichen Geschäftsunterlagen wird es häufig vor Ort schlichtweg nicht möglich sein, die entsprechenden Unterlagen vollständig zu kopieren oder zu digitalisieren. Verlassen die Prüfenden im Falle eine Nichtzustimmung des zu Prüfenden die Geschäftsräume und fordern die Unterlagen im Nachgang zur Vorlage an, entsteht ein nicht hinzunehmender Zeitvorsprung, für etwaige Straftäter*innen, der es ermöglicht, die Geschäftsunterlagen so zu verändern, dass ein Tatnachweis nicht mehr zu führen ist. Die Prüfungen würden folglich ihr Ziel völlig verfehlen.

Ebenfalls auf Ablehnung des DGB trifft die Formulierung „...und andere zumutbare Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung keinen Erfolg versprechen.“ im neu eingefügten § 4 Abs. 1a SchwarzArbG. Diese Einschränkung begrenzt ohne Not dass ansonsten zu unterstützende Änderungsvorhaben.

Zu § 6 SchwarzArbG und weitere Paragraphen

Der DGB begrüßt den in § 6 SchwarzArbG festgelegten erweiterten Datenaustausch zwischen verschiedenen an der Prüfung beteiligten Behörden und zuständigen Stellen. Darüber hinaus sollte überlegt werden, in § 26 Abs. 2 die Daten der Sozialkassen einzubeziehen.

Ein verbesserter Datenaustausch unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Vorgaben der DSGVO und spezialgesetzlicher Regelungen ermöglicht eine effektivere Zusammenarbeit der in den Bündnissen gegen Schwarzarbeit zusammenarbeitenden Partner.

Der DGB begrüßt die Absicht, mit § 9 Strafvorschriften die bandenmäßige Organisation von falschen Belegen zur Ermöglichung von Schwarzarbeit zur Straftat zu machen. Das ist überfällig.

Zu § 14 Abs. 4 SchwarzArbG

Es genügt nicht, die Teilnahme der Behörden der Zollverwaltung am polizeilichen Informationsverbund rechtlich zu ermöglichen. Vielmehr ist zu prüfen, ob die technischen Möglichkeiten einer Übermittlung von Daten zwischen BKA und Zollverwaltung überhaupt gegeben sind. Gegebenenfalls müssen die technischen Voraussetzungen geschaffen und so die Entstehung weiterer bürokratische Lasten durch eine händische Übermittlung verhindert werden.

Zum MiloG (Artikel 5)

Zur besseren Verständlichkeit regt der DGB an, die Zahl „3“ bei Artikel 5, Nr. 1a in § 15 MiloG (Seite 25) aus Klarstellungsgründen zu streichen, so dass der neue Wortlaut „§§ 2 bis 7, 13, 14, 15 bis 20, 22 und 23“ lautet.

Hinsichtlich Artikel 5 Nr. 3b begrüßt der DGB, dass der Bußgeldrahmen von 30.000 Euro auf 50.000 Euro angehoben wird. Das erhöht die Abschreckungswirkung.

Zu begrüßen ist auch die Erhöhung des Bußgeldrahmens im Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

§ 28a Abs. 4 Nr. 11 SGB IV – Meldepflicht

Wie weiter oben beschrieben, ist die Einbeziehung von Friseursalons in den Geltungsbereich des Schwarzarbeitsgesetzes zu begrüßen, wie auch die daraus folgenden Meldepflichten. Hier müssen neben Friseursalons aber auch Barbershops und Nagel- bzw. Kosmetikstudios aufgeführt werden. Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit sind hier ähnlich verbreitet, wie im Bereich der Friseursalons.

Die Streichung der Unternehmen der Forstwirtschaft in Nr. 6 und die Nichtaufnahme der Landwirtschaft in dieser Liste lehnen wir ab, da in diesen Bereichen Ausbeutung von Arbeitnehmer*innen, unzulässige Arbeitsbedingungen, illegale Beschäftigung von Migrant*innen und Mindestlohnverstöße an der Tagesordnung sind.

Zu § 14a SchwarzArbG

Die im Referentenentwurf formulierten Vorschläge zu weitgefassten Befugnissen des Zolls werfen Fragen auf. Beabsichtigt ist hier offenbar die Entlastung bereits heute überlasteter Staatsanwaltschaften. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass zudem nur wenige, für die Komplexität solcher Verfahren qualifizierte Schwerpunktstaatsanwaltschaften existieren und daraus resultierend zu viele Verfahren verjähren, bevor sie abgeschlossen werden können, scheint ein solcher Schritt naheliegend. Neben der Frage nach der bereits angesprochenen Ausstattung des Zolls ergeben sich praktische Fragen so wie auch Fragen im Hinblick auf die Trennung von Exekutive und Judikative: Mit der Neuregelung würde der Spielraum der Exekutive stark erweitert. Annähernd sämtliche im Strafverfahren abzuarbeitende Verfahren würden bei den Hauptzollämtern in der Verfahrenshoheit bearbeitet. Ferner ist ungeklärt, wie bei sich in Bearbeitung befindlichen Verfahren dann von der Justiz festgestellt werden soll, dass gegen jemanden ein Verfahren beim Zoll existiert bzw. umgekehrt, wie der Zoll feststellen soll, dass die Justiz ermittelt. Insbesondere im Hinblick auf eine Zusammenführung von Verfahren gegen dieselben Beschuldigten und die Verfahrensabwicklung nach § 154 StPO besteht hier die Gefahr, dass es zu vermeidbaren Ermittlungen kommt.

Der DGB hat bereits in der Vergangenheit kritisiert, dass dem Zoll eine Doppelrolle als Arbeitsinspektion und Strafverfolgungsbehörde gegen Arbeitnehmer*innen zugewiesen wird. Vor diesem Hintergrund stellt die in § 14a Abs. 1 Nr. 2. SchwarzArbG vorgeschlagene Regelung einen Rückfall hinter internationale Standards dar. Der Ansatz widerspricht zudem diametral den Anforderungen an Arbeitsinspektionen, wie sie in den „general principles of labour inspection Guidelines“ der International Labour Organisation (ILO) formuliert werden.³

³ [Guidelines on general principles of labour inspection | International Labour Organization \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/public/libdoc/iloorg/2006/05/W0605013.pdf)

Zu § 14c Abs. 2 Nr. 3 SchwarzArbG

Der DGB regt an, statt „hat ein anderes“ ein „soll“ oder „kann“ einzufügen.

Zu § 21 SchwarzArbG

Die Erweiterung des Ausschlusses von öffentlichen Aufträgen, auch im Falle von Nichtkooperation bei Prüfungen oder dem Vorenthalten/Veruntreuen von Arbeitsentgelt, begrüßen wir.

Zu § 23 Abs. 3 ArbSchG

Der DGB begrüßt diese Maßnahme als Schritt in die richtige Richtung. Wir merken allerdings an, dass es eine Selbstverständlichkeit sein sollte, dass Behörden, die Aufgaben der Arbeitsinspektion wahrnehmen, Zufallsfunde aus dem Zuständigkeitsbereich anderer Behörden weiterzugeben haben.

Zu § 90 AufenthG

Der DGB begrüßt Maßnahmen, die darauf abzielen, die Profiteure illegaler Beschäftigung in den Fokus zu nehmen. Entsprechende Änderungen sind aus Sicht des DGB positiv zu bewerten.

Bewertung allgemein

Eine Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung ist begrüßenswert. Allerdings stellt sich die Frage nach der Umsetzbarkeit von digitalisierter Schwarzarbeitsbekämpfung. Vielfach berichten Beamt*innen, dass ihnen die geeignete technische Ausstattung fehlt, um Kontrollen effektiv durchzuführen, es aktuell in manchen Fällen sogar zur Nutzung von Privatgeräten durch Beamt*innen kommt, um ermittlungsrelevante Sachverhalte zu prüfen oder zu fotografieren. Angesichts der steigenden Fragmentierung der Unternehmen und der Ausbreitung prekärer Beschäftigungsformen wird es weiterhin nicht möglich sein, systematische Abschreckungs- und Veränderungseffekte zu bewirken.

Vielmehr ist eine strategische Herangehensweise notwendig, die besondere Strukturen und Akteure der jeweiligen Wirtschaftsbereiche berücksichtigt und einbezieht. Allerdings sind die Bußgelder, die bei festgestelltem Fehlverhalten zurzeit verhängt werden, auch nach der Anpassung zu niedrig und entfalten keine echten Abschreckungseffekte.

Weiterhin sollten unter Berücksichtigung besonderer Organisations- und Wettbewerbsstrukturen bei den „Verursachern“ der Verstöße an der Spitze der Unternehmensketten angesetzt werden, mit dem Anspruch, die Regeln dieser Systeme nachhaltig zu ändern. Dafür müssen allerdings die rechtlichen Rahmenbedingungen gegeben sein. Auch die Streichung von Branchen trägt nicht zur Stärkung der Bekämpfung bei.

Das Prinzip "One in, one out" lehnt der DGB ab. Werden weitere Branchen in den Geltungsbereich des Gesetzes aufgenommen, darf das nicht dazu führen, dass andere Branchen trotz hohen Schwarzarbeitsrisikos aus dem Geltungsbereich herausgenommen werden.

Der DGB begrüßt auch die neu geschaffenen Möglichkeiten zur Ermittlung und Überprüfung digitaler Daten, zu deren Bereitstellung die geprüften Unternehmen verpflichtet werden. Dies kann die Effektivität der Schwarzarbeitskontrollen deutlich erhöhen. Im Detail zeigt sich, dass auch mit diesem Gesetz Hemmnisse, die der DGB bereits länger kritisiert, nicht ausgeräumt werden. Das betrifft beispielsweise die Überprüfung des Aufenthaltsstatus von Kontrollierten. Auch könnte die Einführung einer digitalen Bau-Card die Effektivität von Schwarzarbeitskontrollen maßgeblich erhöhen, ebenso wie eine Verpflichtung zur fälschungssicheren digitalen Erfassung von Arbeitszeiten.

Es stellt sich die Frage, ob die Erweiterung des Zwecks des Gesetzes auf „Verhinderung“ von Schwarzarbeit nicht eine Überforderung des Zolls darstellt. Bereits in unserer Stellungnahme aus dem Jahr 2019 haben wir vorgeschlagen, die Doppelrolle der FKS als Strafverfolgungsbehörde einerseits und Ersatz-Arbeitsinspektion andererseits zu überdenken: „Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nehmen die FKS nicht als Behörde wahr, die in ihrem Sinne agiert, sondern als mögliche Bedrohung, vor der sie leicht vom Opfer zum 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.“ Vor diesem Hintergrund hält es der DGB für problematisch, den Hauptzollämtern selbst (mittelgroße) Verfahren, die mit Durchsuchungsbeschlüssen einhergehen, die Verfahrenshoheit zu erteilen, es erschließt sich noch nicht, wie in einer solchen Regelung des sich aus der StPO ergebenden Grundsatzes der Staatsanwaltschaft als „Herrin des Strafverfahrens“ muss erhalten werden soll.

Vielmehr müssen die Anforderung der ILO an eine Arbeitsinspektion erfüllt werden. Eine Evaluierung der Neuregelungen insbesondere zur neueingeführten Zentralstelle und das von ihr zu verantwortende zentrale Risikomanagement ist dringend geboten.

Im Mittelpunkt dieses Gesetzes steht zwar die Fortentwicklung der rechtlichen Grundlagen sowie das Risikomanagement und weiteres, um die Arbeit der FKS zielgenauer auszurichten. Dabei sollten aber auch steuerrechtliche Aspekte nicht außer Betracht bleiben, die der Bekämpfung von Schwarzarbeit zuwiderlaufen. So beinhaltet das Jahressteuergesetz 2024 abermals eine sehr deutliche Anhebung der maßgeblichen Umsatzgrenze in der Kleinunternehmerregelung nach § 19 UStG auf 25.000 Euro, nachdem diese Grenze erst zum 1. Januar 2020 von 17.500 auf 22.000 Euro angehoben wurde. Diese Grenze erlaubt es Kleinstselbständigen, ohne Mehrwertsteuer – und ohne weitere Personalzusatz- und

Lohnnebenkosten mit Umsätzen unter 22.000 Euro – erheblich günstigere Dienstleistungspreismargen zu offerieren als Unternehmen und Selbstständige, die die erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllen.

Neben den damit offensichtlich einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen, die neben dem DGB beispielsweise auch vom Zentralverband des deutschen Handwerks kritisiert werden, kommen in Branchen mit hoher Schwarzarbeitsquote unseriöse Praktiken hinzu, bei denen bewusst unterhalb der Kleinunternehmergrenze geblieben wird. So schließen sich auf Baustellen oftmals Solo-Selbstständige zu Kolonnen zusammen und bearbeiten als Subunternehmer Aufträge, die sie allein nicht bewältigen könnten. Auch das Gewerbe der Gebäudereinigung ist mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Somit trägt die umsatzsteuerliche Kleinunternehmergrenze dazu bei, dass die Grenzen zur Schwarzarbeit fließend werden, sie sollte deshalb eher abgeschafft als beständig ausgeweitet werden.

Der DGB bedauert, dass nicht die Gelegenheit ergriffen wird, Hemmnisse, die der DGB bereits länger kritisiert, auszuräumen. Das betrifft beispielsweise die Überprüfung des Aufenthaltsstatus von Kontrollierten.

Dies schreibt der Behörde eine Doppelrolle zu, die sich sowohl in den Aufgaben als Arbeitsinspektion wie auch als prüfende Behörde beim Aufenthaltsrecht ausdrückt. Zudem ist die Gefahr gegeben, im Bereich der FKS hinter die Standards der ILO zurückzufallen.

Zwar wird im Ref.-E. darauf verwiesen, dass im Fall der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens aus einer vorangegangenen Prüfung i.S.v. § 2 SchwarzArbG stets § 78 SGB X zu beachten ist, der insbesondere Regelungen für an Dritte übermittelte originäre Sozialdaten i.S.d. § 67 Abs. 2 Satz 2 SGB X und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. Satz d. § 67 Abs. 2 Satz 2 SGB X i. V. m. § 35 Abs. 4 SGB I betrifft. Für diese Daten wird der Schutzzumfang des Sozialgeheimnisses auf Dritte, d. h. Stellen, die nicht schon originär nach § 35 SGB I zum Sozialdatenschutz verpflichtet sind, ausgeweitet (sog. verlängerter Sozialdatenschutz). Sie dürfen nur für die gemäß der Übermittlung genannten Zwecke verarbeitet werden. Wir plädieren darüber hinaus für eine gesetzliche Pflicht zur Offenbarung und Berichterstattung an Betroffene, um sicherzustellen, dass Einzelpersonen als auch Institutionen über Ermittlungen der FKS gegen sie in Kenntnis gesetzt und laufend informiert werden.

Zudem halten wir mehr Transparenz in Bußgeld- und Strafverfahren nach dem SchwarzArbG für erforderlich. Es besteht ein öffentliches Interesse an Verlauf und Abschluss solcher Verfahren inklusive ihrer Dauer und etwaiger Einstellung.