



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden
bei der Schwarzarbeitsbekämpfung

Rechtliche und technische Aspekte des Datenaustausches

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 2/VIII 3/VIII 5 - 2018 - 0520/1 und 2
(Bericht)

Bonn, den 5. August 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass der Berichterstattung	8
2	Gesetzgeber verlangt Datenaustausch – Zoll- und Steuerbehörden verhindern ihn	9
2.1	Zollbehörden geben ihre Liste mit Servicefirmen nicht an Steuerbehörden weiter	9
2.2	Steuerbehörden verweigern Zollbehörden Akteneinsicht	10
2.3	Ein Land verhindert den Austausch von Prüfungsplänen	12
3	Unzureichende technische Infrastruktur	12
3.1	Kein sicherer Datenaustausch per E-Mail möglich	13
3.2	Veraltete Datenbank der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	13
3.3	Getrennte Datenbanken der Zoll- und Steuerbehörden	15
3.4	Getrennte Datenbanken gemeinsamer Ermittlungsgruppen	16
3.5	Gemeinsame Plattform der Zoll- und Zusammenarbeitsbehörden fehlt	17
4	Fazit	19

0 Zusammenfassung

Im Jahr 2019 betrug allein der durch die Zollbehörden festgestellte Schaden durch Schwarzarbeit über 750 Mio. Euro. Die tatsächlichen Schäden dürften weit darüber hinausgehen. Verschiedene wissenschaftliche Studien schätzen den Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland auf über 300 Mrd. Euro pro Jahr.

Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Steuerhinterziehung fallen häufig zusammen und können von den zuständigen Behörden nur gemeinsam bekämpft werden. Zu diesem Zweck ist seit dem Jahr 2004 das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) in Kraft. Es verpflichtet die Zollbehörden, mit einer Vielzahl von Behörden und Stellen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zusammenzuarbeiten (Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Absatz 4 SchwarzArbG). Diese Aufgabe obliegt den Organisationseinheiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Hauptzollämter.

Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund geprüft, ob und wie die Zoll- und Steuerbehörden zusammenarbeiten. Er hat festgestellt, dass der Datenaustausch zwischen den Behörden unter rechtlichen und technischen Aspekten erhebliche Mängel aufweist. Sowohl die Zoll- als auch die Steuerbehörden bestehen auf ihre jeweilige Datenhoheit und arbeiten nicht vertrauensvoll zusammen. Daten werden nicht vorbehaltlos ausgetauscht, sondern teilweise zurückgehalten. Auch fehlt die technische Infrastruktur, um die gesetzlich geforderte Zusammenarbeit effektiv umzusetzen. Die Zusammenarbeitsbehörden haben keine gemeinsame Plattform, über die sie sich informieren und Daten sicher austauschen können. Demgegenüber ist die organisierte Kriminalität hochtechnisiert. Im Einzelnen:

- 0.1 Die Zollbehörden speichern über 5 000 Verkäufer von Scheinrechnungen in einer Datei, die sie den Steuerbehörden nicht zur Verfügung stellen. Dadurch können diese den potenziellen Steuereinnahmen nicht nachgehen. Die Zollbehörden sollten die Datei den Steuerbehörden zugänglich machen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will sie den Steuerbehörden erst dann zur Verfügung stellen, wenn es die Datenbank „Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (ProFiS), in der die FKS ihre Erkenntnisse zu Schwarzarbeit speichert, modernisiert hat (ProFiS 2.0).

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF die Datei unverzüglich zur Verfügung stellt. Es ist derzeit völlig offen, wann ProFiS 2.0 zum Einsatz kommt und sich die Landesfinanzbehörden über eine Schnittstelle daran anbinden (Tz. 2.1).

- 0.2 Die Steuerbehörden gewähren der FKS keine Akteneinsicht in die Steuerakten. Für eine wirksame und effiziente Schwarzarbeitsbekämpfung ist dies aber notwendig und zulässig. Der FKS ist der Akteninhalt unbekannt. Dadurch sind gezielte Nachfragen nach bestimmten Details oder Aktenauszügen unmöglich. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Steuerbehörden der FKS bei begründeter Anfrage die nach Maßgabe der Abgabenordnung und dem SchwarzArbG zulässige Akteneinsicht gewähren.

Das BMF lehnt eine Akteneinsicht der FKS weiterhin ab.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest (Tz. 2.2).

- 0.3 Die Zollbehörden sind nach dem SchwarzArbG berechtigt, an den Außenprüfungen der Steuerbehörden teilzunehmen. Bund und Länder haben im Jahr 2011 empfohlen, es den Steuerbehörden vor Ort zu überlassen, wie sie die FKS über geplante Prüfungen unterrichten. Später untersagte allein das Bayerische Landesamt für Steuern seinen Steuerbehörden, den Zollbehörden die Prüfungspläne der Lohnsteuer-Außenprüfung zu übermitteln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, die Bund-Länder-Empfehlung umzusetzen und daher für die Aufhebung des Verbots zu sorgen (Tz. 2.3).

- 0.4 Bund und Ländern ist es bisher nicht möglich, sensible Daten sicher per E-Mail auszutauschen. Bund und Länder verwenden unterschiedliche Verschlüsselungssysteme. In der Praxis behelfen sich einige Zoll-

und Steuerbehörden, indem sie die Daten auf einem externen Speichermedium persönlich übergeben. Teilweise werden die Daten beim Absender ausgedruckt, in Papierform übersandt und von den Empfängern erneut erfasst. Es ist nicht auszuschließen, dass daher in vielen Fällen auf den notwendigen Datenaustausch verzichtet wird.

Das BMF sieht für eine sichere E-Mail-Kommunikation in der gesamten öffentlichen Verwaltung Bedarf. Es wartet auf ein Konzept des Informationstechnikzentrums Bund, um den verschlüsselten Datenaustausch per E-Mail zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, mit Nachdruck die Entwicklung des verschlüsselten Datenaustausches voranzutreiben (Tz. 3.1).

- 0.5 Das BMF versucht seit vielen Jahren die Datenbank ProFiS 2.0 zu entwickeln, die den aktuellen Anforderungen der Schwarzarbeitsbekämpfung entsprechen und den Zusammenarbeitsbehörden den gesetzlich vorgesehenen automationsgestützten Zugriff auf die Daten ermöglichen soll. Regelmäßig verschiebt es den Termin für dessen Einführung. Aktuell kündigt das BMF für den Herbst 2020 einen „Roll-out“ an.

Der Bundesrechnungshof ist aufgrund der bisher erfolglosen Umsetzung früherer Ankündigungen skeptisch. Er bekräftigt seine Forderung gegenüber dem BMF, dafür zu sorgen, dass ProFiS 2.0 umgehend eingesetzt wird und die Zusammenarbeitsbehörden zügig über die Schnittstelle angebunden werden (Tz. 3.2).

- 0.6 Beschäftigte von FKS und Zusammenarbeitsbehörden müssen personal- und zeitaufwendig Daten zahlreicher Datenbanken abrufen. So speichern auch Zoll- und Steuerbehörden ihre Erkenntnisse zur Schwarzarbeit getrennt in ihren eigenen Datenbanken. Es ist nicht möglich, den im Einzelfall erforderlichen Datenbestand automatisiert abzugleichen, zu aktualisieren und zu analysieren. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, möglichst bald die Daten dieser Behörden zusammenzuführen.

Das BMF hat wegen des Steuergeheimnisses Bedenken die Datenbanken zu verknüpfen. Es konkretisiert diese Bedenken aber nicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Die bislang durch den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbaren Bedenken des BMF sollten ggf. durch eine gesetzliche Regelung auszuräumen sein (Tz. 3.3).

- 0.7 In getrennten Datenbanken bearbeiten auch gemeinsame Ermittlungsgruppen der Zoll- und Steuerbehörden komplexe Ermittlungsfälle mit teilweise mehr als 100 000 Dokumenten. Dies entspricht 250 Aktenordnern mit Papierdokumenten. Gleichwohl verfügen sie nur in einem Bundesland über eine gemeinsame Datenbank, die eine beschleunigte und effiziente Bearbeitung ermöglicht.

Das BMF befürwortet nun den bundesweiten Einsatz von gemeinsamen Datenbanken für gemeinsame Ermittlungsgruppen. Es hat zwischenzeitlich bei 15 dieser Gruppen einen Bedarf ermittelt. Nach Angaben des BMF prüfe das Informationstechnikzentrum Bund, ob ProFiS 2.0 dazu als Plattform genutzt werden kann. Sollte dies technisch nicht umgesetzt werden können, beabsichtigt das BMF eine gemeinsame Datenbank bzw. eine andere Plattform für den wechselseitigen Datenaustausch zu entwickeln.

Wann gemeinsame Datenbanken von allen gemeinsamen Ermittlungsgruppen tatsächlich genutzt werden können, ist offen. Der Bundesrechnungshof fordert daher das BMF auf, zügig den Datenaustausch über gemeinsame Datenbanken der gemeinsamen Ermittlungsgruppen umzusetzen (Tz. 3.4).

Experten der Europäischen Plattform zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit haben darauf hingewiesen, dass Deutschland im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten keine gemeinsame oder gemeinsam genutzte Datenbank hat, um Informationen auszutauschen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem BMF, europäischem Standard entsprechend, eine gemeinsame Plattform für den Informations- und Datenaustausch der FKS mit allen Zusammenarbeitsbehörden einzurichten.

Das BMF sieht keinen praktischen Bedarf.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, die FKS gesetzlich zu verpflichten, eine koordinierende Rolle zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einzunehmen, ohne sie hierfür technisch auszustatten. Er empfiehlt weiterhin, eine gemeinsame Plattform der Zollbehörden und der Zusammenarbeitsbehörden einzurichten (Tz. 3.5).

- 0.8 Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die gesetzlich geforderte Zusammenarbeit der Zoll- und Steuerbehörden zu verbessern. Das BMF sollte bestehende Barrieren zügig abbauen, um den Begriff „Zusammenarbeitsbehörden“ mit Leben zu füllen. Es sollte besonders die technischen Voraussetzungen für einen sicheren elektronischen Datenaustausch der Zollbehörden und der Zusammenarbeitsbehörden schaffen. Das BMF hat die Notwendigkeit dazu teilweise erkannt und einzelne Schritte in die richtige Richtung eingeleitet. Deren Umsetzung ist jedoch noch offen (Tz. 4).

1 Anlass der Berichterstattung

Im Jahr 2019 betrug allein der durch die Zollbehörden festgestellte Schaden durch Schwarzarbeit nach Angaben der Bundesregierung über 750 Mio. Euro. Die tatsächlichen Schäden dürften weit darüber hinausgehen. Wissenschaftliche Studien schätzen den Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland auf über 300 Mrd. Euro.¹

In den letzten Jahren hat sich deutlich eine Entwicklung zu organisierten Formen der Schwarzarbeit gezeigt. Die Tätergruppen agieren national und international mit immer komplexeren Methoden, um ihre kriminellen Geschäftsmodelle trotz der Verfolgung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung fortzusetzen. Die Ermittlungen stellen aufgrund von sich stetig verändernden und komplexen Verschleierungsformen bis zu einem gerichtsfesten Tatnachweis hohe personelle und sachliche Anforderungen an die zuständigen Behörden.

Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Steuerhinterziehung fallen häufig zusammen und können von den zuständigen Behörden nur gemeinsam bekämpft werden. Zu diesem Zweck ist seit dem Jahr 2004 das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) in Kraft. Es verpflichtet die Zollbehörden, mit einer Vielzahl von Behörden und Stellen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zusammenzuarbeiten (Zusammenarbeitsbehörden nach § 2 Absatz 4 SchwarzArbG).²

Zoll- und Zusammenarbeitsbehörden haben dazu die erforderlichen Informationen – einschließlich personenbezogener Daten und die Ergebnisse der Prüfungen – auszutauschen (§ 6 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG). Damit wurde gesetzlich ein Informationsverbund geschaffen.

¹ Beispielsweise die Analyse „Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020“ vom 4. Februar 2020 des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen (IAW) in Zusammenarbeit mit Professor Dr. Friedrich Schneider (Universität Linz) und Professor Dr. Bernhard Boockmann, http://www.iaw.edu/index.php/presse-detail/1166?file=tl_files/dokumente/Schattenwirtschaft%20Studie%202020_Methodik_und_Berechnungen.pdf, abgerufen am 16. Juni 2020. Den bar entgoltenen Arbeitseinsatz hat das Institut der deutschen Wirtschaft für das Jahr 2016 auf 136 Mrd. Euro geschätzt, IW Report 9/2017, Seite 8.

² Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2004, BGBl. I Seite 1842. Unter Bekämpfung sind nicht nur die strafrechtlichen Maßnahmen zu verstehen. Vielmehr fallen darunter auch alle präventiven Maßnahmen.

In der Zollverwaltung ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) für die Schwarzarbeitsbekämpfung zuständig. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die FKS und die Steuerbehörden bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zusammenarbeiten.

Dabei stellte er fest, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF), die Zollbehörden und auch die Steuerbehörden den gesetzlich angeordneten Datenaustausch erschweren und teilweise verhindern.

Zusätzlich scheitert der vom Gesetzgeber beabsichtigte „Informationsverbund“ an den fehlenden technischen Voraussetzungen.

2 Gesetzgeber verlangt Datenaustausch – Zoll- und Steuerbehörden verhindern ihn

Die aktuelle Praxis der Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Steuerbehörden wird der Rechtslage nicht gerecht. Beide bestehen auf ihre jeweilige Datenhoheit und geben Daten untereinander oder an andere Zusammenarbeitsbehörden nur unzureichend weiter. Diese Verfahrensweise behindert eine erfolgreiche Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sie widerspricht der Intention des Gesetzgebers, der die Zoll- und Steuerbehörden zu einer offenen und konstruktiven Zusammenarbeit verpflichtet hat.

2.1 Zollbehörden geben ihre Liste mit Servicefirmen nicht an Steuerbehörden weiter

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes führt die Generalzolldirektion (GZD) seit dem Jahr 2014 eine Datei mit den Namen von über 5 000 Scheinunternehmen, die sie auch als „Servicefirmen“ bezeichnet. Diese Scheinunternehmen stellen an gewerbliche Unternehmer Scheinrechnungen für nicht geleistete Arbeiten aus. Die gewerblichen Unternehmer bezahlen die Rechnung und erhalten im Gegenzug Beträge abzüglich einer Provision von den Servicefirmen in bar zurück. Hierdurch erzeugen sie für den gewerblichen Unternehmer Schwarzgeld, mit dem dann Beschäftigte bar bezahlt werden können. Scheinrechnungen werden in erheblichem Umfang wie eine Ware am Markt gehandelt und in den Wirtschaftskreislauf eingebracht. Bereits nach einigen Monaten werden bestehende Scheinfirmen durch neue Scheinfirmen ersetzt.

Obwohl die Zollbehörden verpflichtet sind, die Steuerbehörden über Anhaltspunkte für Steuerhinterziehung zu unterrichten, wenn sich bei der Durchführung ihrer Aufgaben nach dem SchwarzArbG Anhaltspunkte für Verstöße gegen die Steuergesetze ergeben (§ 6 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 SchwarzArbG), verweigern sie die Herausgabe der Liste von Scheinunternehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF und die GZD aufgefordert, den Steuerbehörden diese Informationen zur Verfügung zu stellen.

Das BMF hat Bedenken, die Datei den Steuerbehörden zur Verfügung zu stellen, da diese permanent von den Zollbehörden verändert wird, weil neue verdächtige Personen und Unternehmen hinzukommen bzw. alte gestrichen werden, bei denen sich der Verdacht als nicht begründet erwiesen hat. Aufgrund der ständigen Veränderung sei es schwierig, das datenschutzrechtliche Gebot nach sachlich richtigen und auf dem neuesten Stand befindlichen Daten zu erfüllen (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d) Datenschutzgrundverordnung). Es müssten nämlich alle Landesfinanzbehörden Zugriff auf eine stets aktuelle Liste haben, was technisch neue Lösungen erfordere. BMF hält es daher sowohl unter datenschutzrechtlichen als auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten für geboten, den oben beschriebenen Weg eines automatisierten Zugriffs erst über die neue Anwendung ProFiS³ 2.0 zu realisieren.

Das BMF sollte mit der Übergabe dieser wichtigen Informationen an die Steuerbehörden nicht abwarten, bis es eine modernisierte Datenbank ProFiS 2.0 eingeführt hat und die Steuerbehörden der Länder sich über eine Schnittstelle angebunden haben. Denn in der Zwischenzeit besteht das Risiko, dass tausenden Scheinfirmen weiter steuerliche Privilegien gewährt oder Maßnahmen zur Sicherung der Steuereinnahmen unterlassen werden. Der Bundesrechnungshof teilt die datenschutzrechtlichen und wirtschaftlichen Bedenken nicht.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, seinem gesetzlichen Auftrag nachzukommen und den Steuerbehörden die gesamte Liste umgehend zur Verfügung zu stellen.

2.2 Steuerbehörden verweigern Zollbehörden Akteneinsicht

Die FKS erhält häufig Hinweise auf Schwarzarbeit. Zu Beginn der Ermittlungen trägt sie Informationen zusammen, die diese Hinweise bestätigen oder

³ **Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit**, siehe hierzu Tz. 3.2.

redliche Personen entlasten können. In vielen Fällen ist die FKS dabei auf steuerliche Daten angewiesen. Im SchwarzArbG ist vorgesehen, dass die Zollbehörden die Daten erhalten, die für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung und des Leistungsmissbrauchs erforderlich sind. Die Abgabenordnung lässt nach § 31a in diesen Fällen grundsätzlich eine Datenweitergabe zu.

Da der FKS der Inhalt der Steuerakten nicht bekannt ist, kann sie an die Steuerbehörden keine gezielten Fragen richten.

Das BMF hat in seinem nach Erörterung mit den Ländern veröffentlichten Anwendungserlass zur Abgabenordnung generell eine Akteneinsicht oder die Übersendung von Steuerakten untersagt.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, den Zollbehörden grundsätzlich Akteneinsicht zu gewähren, wenn sie es für erforderlich halten. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Hauptzollämter und damit die FKS wie die Steuerbehörden Finanzbehörden (§ 6 Absatz 2 Nummer 5 Abgabenordnung) sind. Sie haben das Steuergeheimnis genauso zu wahren wie die Steuerbehörden. Das BMF sollte daher der FKS gegenüber die Informationsbarrieren abbauen.

Das BMF will an der bisherigen Regelung festhalten. Es ist der Auffassung, bei einer Akteneinsicht würden stets auch Daten offenbart, die für die Bekämpfung von Schwarzarbeit nicht erforderlich seien. Es sei unverhältnismäßig, diese Daten vorher zu „schwärzen“.

Zusätzlich weist das BMF darauf hin, dass Amtsträger der FKS nur einem sogenannten verlängerten Steuergeheimnis (§ 30 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe c Abgabenordnung) unterlägen, weil sie kein Besteuerungsverfahren durchführen.

Es ist jedoch für das Recht auf Akteneinsicht nicht entscheidend, ob die FKS dem originären oder einem verlängerten Steuergeheimnis unterliegen. In jedem Fall hat die FKS das Steuergeheimnis zu wahren. Es besteht daher kein Grund, der FKS eine fachlich begründete Akteneinsicht in Steuerakten zu verwehren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass den Zollbehörden auf begründete Anfrage nach Maßgabe der Abgabenordnung Akteneinsicht zu

gewähren ist. Das BMF sollte die Schwarzarbeitsbekämpfung fördern und überkommene Barrieren im Datenaustausch überwinden. Erforderlichenfalls wäre eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

2.3 Ein Land verhindert den Austausch von Prüfungsplänen

Die Zollbehörden dürfen nach § 2 Absatz 2 Satz 2 SchwarzArbG an Außenprüfungen der Finanzämter teilnehmen. Dieses Recht können sie nur wahrnehmen, wenn sie rechtzeitig über geplante Prüfungen informiert werden. Bund und Länder haben im Jahr 2011 empfohlen, es den Dienststellen vor Ort zu überlassen, auf welche Weise sie sich gegenseitig über Prüfungen informieren. So können sie die Prüfungen gemeinsam planen und besprechen. Das BMF hat ausdrücklich klargestellt, dass Zoll- und Steuerbehörden auch ihre Prüfungspläne austauschen können.

Das Bayerische Landesamt für Steuern untersagt den ihm nachgeordneten Steuerbehörden, den Zollbehörden die Prüfungspläne der Lohnsteuer-Außenprüfung zu übermitteln.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, sich dafür einzusetzen, dass vereinbarungsgemäß die Steuerbehörden vor Ort darüber entscheiden, auf welche Weise sie die Zollbehörden über geplante Prüfungen informieren. Das BMF hat keine entsprechenden Maßnahmen angekündigt.

Ein Verbot der Weitergabe von Prüfungsplänen verhindert eine offene und konstruktive Zusammenarbeit und widerspricht daher der Intention des Gesetzgebers des SchwarzArbG. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung gegenüber dem BMF.

3 Unzureichende technische Infrastruktur

Der vom Gesetzgeber angestrebte Informationsverbund zwischen den Zoll- und ihren Zusammenarbeitsbehörden wird nicht nur durch eine restriktive Haltung beim Datenaustausch behindert, es fehlt auch an der erforderlichen technischen Infrastruktur. Es besteht keine gemeinsame Plattform, um Daten unterschiedlicher Zusammenarbeitsbehörden auszutauschen, zusammenzufügen und zu nutzen.

3.1 Kein sicherer Datenaustausch per E-Mail möglich

So ist es Bund und Ländern bisher nicht möglich, sensible Daten sicher per E-Mail auszutauschen. Sie verwenden unterschiedliche Verschlüsselungssysteme, die nicht miteinander kommunizieren können.

In der Praxis behelfen sich einige Zoll- und Steuerbehörden, indem sie die Daten auf einem externen Speichermedium persönlich übergeben. Teilweise werden die Daten beim Absender ausgedruckt, in Papierform übersandt und von den Empfängern erneut erfasst. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Behinderungen dazu führen, dass in vielen Fällen auf den notwendigen Datenaustausch verzichtet wird.

Das BMF und die Länder sind daher aufgefordert, die Zusammenarbeitsbehörden mit einer vom Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik zugelassenen, sicheren Übertragungstechnik auszustatten. Die sichere Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ist eine unverzichtbare Bedingung für eine erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung.

Das BMF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass ein sicherer Datenaustausch per E-Mail ermöglicht werden muss. Es sieht innerhalb der gesamten öffentlichen Verwaltung Verschlüsselungsbedarf. Es erwarte dazu ein Lösungskonzept des Informationstechnikzentrums Bund (ITZBund). Einen Zeithorizont nennt es nicht.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, diese Missstände möglichst bald zu beseitigen. Auch eine gemeinsame Plattform des Informationsverbundes, über die sich die Zollbehörden mit ihren Zusammenarbeitsbehörden austauschen, wäre hierzu geeignet (vgl. hierzu im Einzelnen Tz. 3.5).

3.2 Veraltete Datenbank der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Zollbehörden versuchen seit Jahren eine moderne Datenbank (ProFiS 2.0) zu entwickeln, an die sich die Zusammenarbeitsbehörden über eine Schnittstelle anschließen können.

Aktuell führen die Zollbehörden ein zentrales Informationssystem für die FKS (ProFiS), das rechtlich, fachlich, organisatorisch und technisch veraltet ist. Darin speichert sie die nach dem SchwarzArbG erhobenen Daten aus Prüfungs-, Ermittlungs-, Straf-, Ordnungswidrigkeitsverfahren und die Schadens-

summen. Die Datenbank basiert auf einem Programm, das die Arbeitsagentur im Jahre 2004 verwendete. Dessen Grundlagen dürften in die 1990er-Jahre zurückreichen.

Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf. Das BMF sollte die Einführung des neuen IT-Systems beschleunigen und darauf hinwirken, dass sich die Zusammenarbeitsbehörden möglichst bald anbinden.

Regelmäßig wird der Termin für die Einführung von ProFiS 2.0 weiter verschoben. Aktuell kündigt das BMF erneut für den Herbst 2020 einen Roll-out an.

Der Bundesrechnungshof ist aufgrund bisher erfolgloser früherer Ankündigungen zu der Umsetzung von ProFiS 2.0 und der zügigen Anbindung der Zusammenarbeitsbehörden skeptisch. Er bekräftigt daher seine Forderung.

Gesetzeskonforme Errichtungsanordnung steht aus

Der Gesetzgeber hat mit Änderung des SchwarzArbG im Jahr 2017⁴ die GZD verpflichtet, eine Errichtungsanordnung für ProFiS zu erstellen. Sie soll einem Missbrauch personenbezogener Daten vorbeugen und Kontrollen ermöglichen.⁵ Ferner sollen die rechtlichen, technischen und organisatorischen Bedingungen geregelt und festgelegt werden, an welche Empfänger in welchen Verfahren welche Daten übermittelt werden.⁶ Bislang ist das BMF dieser Pflicht nicht nachgekommen. Die zeitlich verzögerte Errichtungsanordnung begründet das BMF mit der Anpassung an die FKS-Datenverordnung. Es weist darauf hin, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit noch zu beteiligen ist.

Das BMF beabsichtigte zunächst, in der Errichtungsanordnung den Lesezugriff der Zusammenarbeitsbehörden auf einen „nach fachlichen Erfordernissen“ ausgewählten Datenkranz zu beschränken. Das SchwarzArbG sieht eine solche Beschränkung jedoch nicht vor. Vielmehr haben die Zusammenarbeitsbehörden im Einzelfall zu beurteilen, welche Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.⁷ Sollte das BMF wie geplant den Zugriff beschränken, muss

⁴ § 16 Absatz 4 SchwarzArbG, geändert durch Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. März 2017, BGBl. I Seite 399.

⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, zu Nummer 9 (§ 16 SchwarzArbG), Bundesratsdrucksache 409/16 vom 12. August 2016, Seite 16.

⁶ § 16 Absatz 4 Nummer 7 SchwarzArbG.

⁷ Fehn, in: Handkommentar zum SchwarzArbG (1. Auflage 2006) zu § 6, Rn 4.

davon ausgegangen werden, dass die Zusammenarbeitsbehörden nicht mehr auf alle im Einzelfall erforderlichen Daten zugreifen können. Eine derartige Beschränkung des Datenaustausches würde der Intention des Gesetzgebers und einer effektiven Schwarzarbeitsbekämpfung entgegenstehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF eine Errichtungsanordnung erlässt, die den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Das BMF sichert dies zu.

Der Bundesrechnungshof fordert, die Errichtungsanordnung zügig zu erlassen und Datenaustausch in dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Umfang zu ermöglichen.

3.3 Getrennte Datenbanken der Zoll- und Steuerbehörden

Steuerbehörden speichern ihre Erkenntnisse zur Schwarzarbeit nicht wie die FKS in ProFiS, sondern in ihrer eigenen Datenbank ZAUBER⁸ beim Bundeszentralamt für Steuern.

Der Gesetzgeber hat die Rechtsgrundlagen dafür geschaffen, dass die FKS auf ZAUBER zugreifen kann. Die Umsetzung steht noch aus.

Selbst wenn dieser Zugriff eingerichtet wird, ist es nicht möglich, den im Einzelfall erforderlichen Datenbestand automatisiert abzugleichen, zu aktualisieren und zu analysieren. Dazu müsste eine Schnittstelle zu ProFiS 2.0 geschaffen werden. Der geplante Datenaustausch und die Datenverarbeitungsmöglichkeiten entsprechen nicht dem aktuellen und notwendigen technischen Standard. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem BMF, die Datenbanken so zu verknüpfen, als seien die Daten in einer gemeinsamen Plattform gespeichert (s. Tz. 3.5).

Das BMF beabsichtigte zunächst, die technische Umsetzung fundiert zu bewerten. Inzwischen führt es Bedenken wegen des Steuergeheimnisses an, ohne sie zu konkretisieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Sollten die bislang nicht nachvollziehbaren Bedenken des BMF tatsächlich entgegenstehen, sollten

⁸ **Z**entrale Datenbank zur Speicherung und **A**uswertung von **U**msatzsteuer-**B**etrugsfällen und **E**ntwicklung von **R**isikoprofilen (ZAUBER). Gespeichert werden u. a. Erkenntnisse zu Steuerhinterziehung, Scheinunternehmen und Scheinselbstständigen im Zusammenhang mit Dienst- oder Werkleistungen.

sie durch eine gesetzliche Anpassung ausgeräumt werden. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, die notwendigen Maßnahmen sofort zu ergreifen.

3.4 Getrennte Datenbanken gemeinsamer Ermittlungsgruppen

Zoll- und Steuerbehörden arbeiten bei komplexen Verfahren gegen organisierte Formen der Schwarzarbeit teilweise in gemeinsamen Ermittlungsgruppen zusammen. Sie erfassen dabei regelmäßig erhebliche Datenmengen.

So hat beispielsweise eine gemeinsame Ermittlungsgruppe in einem Verfahren mit 19 Beschuldigten, 25 beteiligten Firmen, 400 Vernehmungen und 250 Durchsuchungsstellen 115 000 verfahrensrelevante Dokumente elektronisch archiviert. Dies entspricht dem Inhalt von über 250 Aktenordnern mit Papierdokumenten. Diese gemeinsame Ermittlungsgruppe verfügt über die erforderliche IT-Ausstattung, was jedoch die Ausnahme ist. Bundesweit steht nur ihr eine gemeinsame Datenbank zur Verfügung. Sie kann die Daten bearbeiten, verknüpfen und analysieren. Fallinformationen zu Vorgängen, die aus ermittlungstaktischen Gründen nur einem engen Kreis von Ermittlungspersonen zur Verfügung stehen sollen, werden Dritten zunächst nicht zur Verfügung gestellt. Die IT-Ausstattung ermöglicht es zudem, Daten verschlüsselt über einen gemeinsamen Server auszutauschen und gemeinsame Ermittlungsdokumentationen sowie gemeinsame Ermittlungsberichte effektiv und schnell zu erstellen. Die Daten können auch visuell dargestellt werden. Das erleichtert allen am Verfahren beteiligten Personen jederzeit die Einarbeitung, den Zugriff und den Überblick. Solange gemeinsame Ermittlungsgruppen im Regelfall keine gemeinsamen Datenbanken nutzen können, verzögern sich die Fallbearbeitung und besonders die Berichterstellung erheblich. Zum einen, da der sichere Datenaustausch behindert ist. Zum anderen, da zuständige Staatsanwaltschaften und Gerichte, übergeordnete Stellen und andere Beteiligte ohne eine visuelle Darstellung der gesamten Daten wesentlich mehr Zeit benötigen, um sich einzuarbeiten. Wertvolle Personalressourcen und sinnvolle Synergien werden damit nicht im gebotenen Umfang genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, allen Ermittlungsgruppen die erforderliche IT-Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Das BMF befürwortet die bundesweite Nutzung von gemeinschaftlichen Datenbanken für gemeinsame Ermittlungsgruppen und hat zwischenzeitlich bei

15 dieser Gruppen einen Bedarf ermittelt. Es beabsichtigt, mit den Ländern und zuständigen Stellen zu erörtern, wie dies umgesetzt werden könnte. Das ITZBund prüfe aktuell die technischen Voraussetzungen, um Ermittlungspersonen anderer Behörden einen Schreibzugriff auf ProFiS 2.0 zu ermöglichen. Sofern es technisch nicht zu lösen sei, will es eine gemeinsame Datenbank bzw. eine Plattform für den wechselseitigen Datenaustausch entwickeln. Einen Termin zur Umsetzung nennt das BMF nicht.

Das BMF beabsichtigt zwar, die derzeit 15 gemeinsamen Ermittlungsgruppen bedarfsgerecht zu unterstützen. Soweit das BMF zur Lösung auf die Umsetzung von ProFiS 2.0 und die Anbindung der Steuerbehörden über eine zu entwickelnde Schnittstelle verweist, ist die Umsetzung und der Zeithorizont offen. Der Bundesrechnungshof erwartet eine detaillierte Zeit- und Meilensteinplanung zur Umsetzung.

3.5 Gemeinsame Plattform der Zoll- und Zusammenarbeitsbehörden fehlt Experten der Europäischen Plattform zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit haben u. a. auf technische Defizite einzelner EU-Mitgliedstaaten aufmerksam gemacht. Sie weisen darauf hin, dass den für die Schwarzarbeitsbekämpfung zuständigen Stellen in Deutschland keine gemeinsame Datenbank zur Verfügung steht oder gemeinsam genutzte Datenbanken den Informationsaustausch ermöglichen.⁹ Österreich verwendet dazu eine beim österreichischen Bundesfinanzministerium geführte gemeinsame Datenbank.¹⁰

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, europäischem Standard entsprechend, eine gemeinsame Plattform für den Informations- und Datenaustausch der FKS mit ihren Zusammenarbeitsbehörden einzurichten. Mit der Plattform sollen sie ihre Erkenntnisse und Informationen zur Schwarzarbeit zentral speichern, austauschen und analysieren.

Das BMF sieht keinen praktischen Bedarf für eine gemeinsame Plattform.

⁹ European Platform Undeclared Work, Risk Assessments for More Efficient Inspections, A Learning resource from the Thematic Review Workshop: 'Risk Assessments for More Efficient Inspections', 14 - 15 June 2018, Madrid, Spain, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19924&langId=en>, abgerufen am 16. Juni 2020.

¹⁰ Sozialbetrugsdatenbank gemäß § 5 Absatz 1 des österreichischen Sozialbetrugsbekämpfungsgesetzes, österreichisches BGBl. I Nummer 113/2015.

Der Bundesrechnungshof sieht dagegen aus folgenden Gründen einen erheblichen praktischen Bedarf für eine gemeinsame Plattform:

- So sind bei Prüfungen und zur Bearbeitung der Hinweise aus der Bevölkerung und den Behörden regelmäßig Daten personalintensiv aus vielen unterschiedlichen Datenbanken händisch abzufragen. Die FKS erhält daneben sehr viele abzuarbeitende Eingänge bzw. Meldungen, die differenzierte Abfragen erforderlich machen. Regelmäßig sind z. B. Daten bei der Deutschen Rentenversicherung, der Sozialkasse Bau, der Sozialkasse des Gerüstbau-gewerbes, der Knappschaft, der Zentralstelle für Finanztransaktionsunter-suchungen und dem Bundeszentralamt für Steuern abzurufen. Zusätzlich müssen Daten aus dem Handelsregister, Insolvenzbekanntmachungen im Justizportal und Meldedaten aus den Melderegistern ausgewertet werden. Es stellt eine erhebliche Arbeitserleichterung dar, wenn automatisierte Schnittstellen zu diesen Datenbanken eingerichtet werden.
- Stehen alle relevanten Daten umgehend zur Verfügung, werden betroffene Unternehmer keinen Doppelprüfungen unterzogen. Auch können einzelne Taten einem Gesamtkomplex zugeordnet und als solche verfolgt werden. Dies waren wesentliche Gründe für den Gesetzgeber, die gesetzlichen Grundlagen für die Datenbank ProFiS zu schaffen.¹¹
- Eine beschleunigte Auswertung ist gerade bei organisierten Formen der Schwarzarbeit dringend erforderlich. So agieren beispielsweise Service-firmen oft nur wenige Monate, in denen sie bereits erhebliche Steuer- und Abgabenausfälle verursachen.
- Auch sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, verfahrenserhebliche Daten gemeinsam zu aktualisieren.
- Nicht zuletzt sollte die Datenbasis für ein reaktionsschnelles Risikomanage-ment zur Verfügung stehen, ohne dass händische Einzelabrufe aus ver-schiedenen Datenbanken erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof fordert daher weiterhin, eine gemeinsame Plattform von FKS und Zusammenarbeitsbehörden einzurichten.

¹¹ Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammen-hängender Steuerhinterziehung, Bundestagsdrucksache 15/2573, Seite 27 zu § 16 SchwarzArbG.

4 Fazit

Angesichts zunehmend organisierter Formen der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung mit Schäden in Milliarden-Euro-Höhe erfordert der Schutz des Fiskus, der Sozialsysteme sowie der redlichen Unternehmen und deren Beschäftigten eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Der Gesetzgeber hat hierzu die rechtlichen Voraussetzungen für einen Informationsverbund geschaffen. Die Zoll- und Steuerbehörden sollten ihre Ermächtigung für einen umfassenden Datenaustausch auch ausschöpfen. Das BMF sollte die bestehenden Barrieren zügig abbauen, um den Begriff „Zusammenarbeitsbehörden“ mit Leben zu füllen. Es sollte besonders die technischen Voraussetzungen für einen sicheren elektronischen Datenaustausch der Zollbehörden und der Zusammenarbeitsbehörden schaffen. Das BMF hat die Notwendigkeit dazu teilweise erkannt und einzelne Schritte in die richtige Richtung eingeleitet. Deren Umsetzung ist jedoch noch offen.

Bur

Dr. Kertess

Dr. Dingendorf

Rosauer