

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/1372 –**

Personalsituation der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Mindestlöhne schützen die Beschäftigten vor Dumpinglöhnen und Betriebe vor Schmutzkonzurrenz, damit sie keine Wettbewerbsnachteile haben und nicht vom Markt gedrängt werden. Mindestlöhne erfüllen aber nur dann ihren Sinn, wenn sie ausreichend von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) kontrolliert werden. Und diese effektiven Kontrollen sind auch notwendig, damit die Unternehmen nicht an Staat und Sozialkassen vorbeiwirtschaften.

Kontrollen des Personals, ihrer Papiere und Arbeiterlaubnisse decken schnell auf, wer regulär angestellt ist und ob die Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. Wenn Mindestlöhne kontrolliert werden, dann gestalten sich die Prüfungen aber schwieriger. Wenn beispielsweise in einem Hotel das Reinigungspersonal überprüft wird, dann gilt dort üblicherweise der Tarifvertrag für das Hotel- und Gaststättengewerbe. Arbeiten die Beschäftigten aber per Werkvertrag und im Auftrag einer Reinigungsfirma, dann gilt der entsprechende Mindestlohn nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG). Neben der Abgrenzung von Tarifverträgen muss sich die FKS bei ihren Prüfungen ebenso mit Scheinselbstständigkeit, Leiharbeit, (Schein-)Werkverträgen und Ketten von Subunternehmen auseinandersetzen. Mindestlöhne zu prüfen, ist extrem zeitaufwendig, denn die FKS muss in die Betriebe gehen und alle Geschäftsunterlagen, Werkverträge, Stundenaufstellungen etc. detailliert prüfen. Notwendig ist nicht nur ausreichend, sondern auch intensiv geschultes Personal.

Die Kontrollaufgaben der FKS haben sich in den letzten Jahren deutlich erweitert. Im Jahr 2008 umfassten die Branchen mit Mindestlöhnen nach dem AEntG 2,1 Millionen Beschäftigte (siehe Bundestagsdrucksache 17/2282). Heute sind es schon 3,1 Millionen Beschäftigte (Bundestagsdrucksache 18/1219) plus rund 850 000 Leiharbeitskräfte aufgrund der Prüfungen der Lohnuntergrenze. Weitere Kontrollen werden notwendig, weil aktuell der Mindestlohn in der extrem problembelasteten Fleischbranche in das AEntG aufgenommen wird. Schlussendlich wird der geplante gesetzliche Mindestlohn mit Ausnahmen und Übergangsregelungen zahlenmäßig die größte Herausforderung für die FKS.

Vor diesem Hintergrund muss die FKS personell und finanziell angemessen ausgestattet sein, damit sie ihrer Kontrollfunktion effektiv gerecht werden kann. Ist das nicht der Fall, dann stehen die Mindestlöhne nur noch auf dem Papier – zum Nachteil der Beschäftigten.

1. Wie und mit welchen Fakten begründet die Bundesregierung ihre Aussage in ihrer Antwort zu Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 18/1219, dass die Personalausstattung der FKS ausreicht, um aus heutiger Sicht insgesamt eine angemessene Aufgabenerledigung sicherzustellen, obwohl sich die Zahl der von Mindestlöhnen profitierenden Beschäftigten nach dem AEntG von 2,1 Millionen (2008) auf heute rund 4 Millionen (inklusive Leiharbeitskräfte) erhöht hat, aber die Personalstellen im gleichen Zeitraum gerade mal um knapp 500 auf 6 481 Stellen (Bundestagsdrucksache 18/1219) erhöht wurden?

Der für die Prüfungen der Mindestlöhne errechnete Personalbedarf orientiert sich insgesamt nicht allein an der Zahl der zu prüfenden Beschäftigten in den Mindestlohnbranchen. Die FKS prüft nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz bei Beschäftigungsverhältnissen in allen Branchen, ob sozialversicherungsrechtliche und steuerliche Pflichten eingehalten werden, ob Ausländer die erforderlichen Genehmigungen für eine Erwerbstätigkeit haben und ausländische Arbeitnehmer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden sowie, ob Sozialleistungen zu Unrecht in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus ist in den vom Arbeitnehmer-Entsendegesetz bzw. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erfassten Branchen die Einhaltung der Mindestlöhne bzw. der Lohnuntergrenze zu prüfen. Nur der für die – zusätzlichen – Prüfungsanteile für den Mindestlohn bzw. die Lohnuntergrenze erforderliche Aufwand wurde berücksichtigt und mit rund 500 Arbeitskräften zugeführt.

2. Kann die Bundesregierung aufzeigen, dass die Halbierung der Bußgeldverfahren bzw. der festgesetzten Bußgelder trotz einer Verdoppelung der Arbeitgeberprüfungen, beim Vergleich der Zahlen 2009 (Bundestagsdrucksache 17/6219) mit 2013 (Bundestagsdrucksache 18/1219), nicht ursächlich dadurch entstanden ist, dass der FKS aufgrund zu geringer Personalausstattung die Zeit für ausreichend intensive Kontrollen der Mindestlöhnen fehlte?

Wenn nein, wie erklärt sich die Bundesregierung die Halbierung der Bußgelder in dem genannten Zeitraum?

Die festgesetzten Geldbußen wegen Mindestlohnverstößen der Jahre 2009 und 2013 sind aufgrund eines Einmaleffekts nicht vergleichbar. Im Jahr 2009 wurden insgesamt ca. 25,4 Mio. Euro festgesetzt, im Jahr 2013 ca. 16,7 Mio. Euro (2010: ca. 14,5 Mio. Euro, 2011: ca. 12 Mio. Euro, 2012: ca. 12,8 Mio. Euro).

Im Jahr 2009 wurde ein umfangreiches Ermittlungsverfahren mit einer sehr hohen Geldbuße zum Abschluss gebracht, was zu einer außergewöhnlichen Erhöhung des diesbezüglichen Gesamtergebnisses führte. Die Zahl der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wegen Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen in Mindestlohnbranchen stieg von 2 980 im Jahr 2009 auf 5 101 im Jahr 2013.

3. Waren die in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 18/1219 genannten 6 481 Beschäftigten der FKS in Vollzeit tätig?

Wenn nein, wie viele Beschäftigte der FKS arbeiteten im Jahr 2013 in Vollzeit bzw. in Teilzeit, und wie viele Beschäftigte hat die FKS insgesamt in Vollzeitäquivalenten beschäftigt?

In der Finanzkontrolle Schwarzarbeit arbeiteten zum Stichtag 31. Dezember 2013 von den insgesamt 6 481 Beschäftigten 840 Beschäftigte in Teilzeit und 5 641 Beschäftigte in Vollzeit.

Der Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten betrug zum selben Stichtag 6 248,79 Arbeitskräfte.

4. Wie viel Personal wurde jeweils in den Jahren 2009 bis 2013 von der FKS abgezogen und in anderen Bereichen des Zolls eingesetzt?

Die FKS war in den Jahren 2009 bis 2013 stets ein prioritärer Einsatzbereich der Zollverwaltung. Personalbewegungen haben lediglich im Rahmen der üblichen Personalfuktuation (z. B. aufgrund interner Stellenausschreibungen) stattgefunden.

5. Wie viele der 6 481 Beschäftigten der FKS im Jahr 2013 hatten eine Ausbildung im gehobenen Dienst bzw. im mittleren Dienst, und werden bei den Kontrollen von Mindestlöhnen nach dem AEntG ausschließlich Beschäftigte des gehobenen Dienstes eingesetzt?

Von den 6 481 Beschäftigten der FKS haben 1 796 Beamtinnen und Beamte eine Ausbildung im gehobenen Dienst und 3 020 Beamtinnen und Beamte die Ausbildung zum mittleren Dienst absolviert. Weitere 628 Beamtinnen und Beamte der FKS sind aufgrund ihrer sachbezogenen Fachkenntnisse auch ohne beamtenrechtliche Laufbahnausbildung nach Übernahme von der ehemaligen Arbeitsmarktsinspektion ab dem Jahr 2004 in ein Beamtenverhältnis des mittleren bzw. gehobenen Dienstes übernommen worden. Die übrigen Beschäftigten der FKS gehörten den Laufbahnen des höheren oder einfachen Dienstes an bzw. sind Tarifbeschäftigte.

Bei den Kontrollen von Mindestlöhnen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz werden nicht nur Beschäftigte des gehobenen Dienstes eingesetzt.

Aufgrund des Sachzusammenhanges wird auch auf die Antwort zu Frage 6 hingewiesen.

6. Inwieweit unterscheidet sich das Aufgabenspektrum des FKS-Prüfpersonals im gehobenen Dienst von dem im mittleren Dienst, und bestätigt die Bundesregierung, dass Mindestlöhne aufgrund der komplexen Zusammenhänge ausschließlich von Prüfpersonal im höheren Dienst kontrolliert werden müssen?

Wenn nein, warum nicht?

Das Aufgabenspektrum zwischen Prüfpersonal im mittleren und im gehobenen Dienst unterscheidet sich im Wesentlichen hinsichtlich des Schwierigkeitsgrades der Aufgabenerledigung. Regelmäßig führen Beschäftigte des mittleren und des gehobenen Dienstes gemeinsam Prüfungen durch. Prüfpersonal im höheren Dienst ist bei der Zollverwaltung bislang nicht eingesetzt und wird auch nicht für erforderlich gehalten.

Die Beschäftigten im mittleren Dienst verfügen über eine zweijährige Ausbildung und die Beschäftigten im gehobenen Dienst über ein Fachhochschulstudium, wodurch das eingesetzte Prüfpersonal für die Aufgaben ausreichend qualifiziert ist. Zur weiteren Qualifizierung werden zudem Vertiefungsschulungen, z. B. in den Bereichen „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ und „Arbeitnehmerüberlassungsgesetz“, durchgeführt.

7. Wie erklärt die Bundesregierung den Widerspruch zwischen der Antwort zu Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 18/1219, laut der „die Einführung eines Mindestlohns, der durch die Zollbehörden kontrolliert wird, mit zusätzlichen Vollzugsaufwendungen in Form höherer Personal- und Sachkosten verbunden“ ist, aber im Bundeshaushalt 2014 keine zusätzlichen Mittel für die FKS eingestellt sind bzw. der öffentlichen Erklärung vom Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, dass die Personal- und Sachkosten der FKS nicht aufgestockt werden (dpa-Meldung, www.finanzen.net, vom 21. März 2014)?

Die Frage 4 auf Bundestagsdrucksache 18/1219 lautete: „Wie beurteilt die Bundesregierung die Personalsituation der FKS vor dem Hintergrund der über die Jahre gestiegenen Kontrollaufgaben, und wie viel zusätzliches Personal benötigt die FKS nach Kenntnis der Bundesregierung, wenn sie ohne Änderung ihres aktuellen Aufgaben- und Anforderungskataloges zusätzlich die neue Aufgabe der Kontrolle eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes übernehmen sollte?“

Antwort: „Die FKS bekämpft seit Jahren Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung intensiv und erfolgreich. Die Personalausstattung der FKS reicht aus, um aus heutiger Sicht insgesamt eine angemessene Aufgabenerledigung sicherzustellen. Gemäß Kabinettsbeschluss zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie ist die Einführung eines Mindestlohns, der durch die Zollbehörden kontrolliert wird, mit zusätzlichen Vollzugsaufwendungen in Form höherer Personal- und Sachkosten verbunden. Einzelheiten sind dem Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten, so dass hierzu zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Angaben gemacht werden können.“

Insgesamt gibt es hier keinen Widerspruch. Da das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, konnte im Bundeshaushalt – insbesondere im Haushalt 2014 – noch keine Vorsorge getroffen werden. Einzelheiten zum Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln im Zusammenhang mit der Übertragung der neuen Aufgabe werden im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2015 geklärt.

8. Wie schnell könnte nach Kenntnis der Bundesregierung der Personalstand der FKS von heute 6 481 Stellen um 2 500 Beschäftigte erhöht werden, die laut der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ) notwendig sind, um den gesetzlichen Mindestlohn wirkungsvoll zu kontrollieren (ots-Meldung, www.presseportal.de, vom 29. April 2014) vor dem Hintergrund, dass aktuell jährlich lediglich 300 Nachwuchskräfte im gehobenen Dienst im Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) für die FKS ausgebildet werden (Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 18/1219)?

Die Höhe der zusätzlich pro Jahr einzustellenden Nachwuchskräfte im mittleren und gehobenen Dienst hängt maßgeblich von der Ausgestaltung des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie ab, welches sich noch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren befindet, so dass eine konkrete Bezifferung zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist.

9. Welche Kosten würden nach Kenntnis der Bundesregierung jährlich anfallen, um die Kapazitäten des BWZ auszubauen, damit der Personalstand der FKS um 2 500 Beschäftigte erhöht werden könnte?

Die Kosten können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden.

Über die zusätzlich zur Verfügung zu stellenden Sach- und Personalmittel soll im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2015 entschieden werden.

10. Aus welchen anderen Bereichen des Zolls bzw. aus welchen anderen Bundesbehörden und in welchem Umfang könnte nach Kenntnis der Bundesregierung Personal abgezogen und bei der FKS eingesetzt werden?

Da das Personal anderer Bundesbehörden grundsätzlich zur dortigen Aufgaben erledigung benötigt wird, wird davon ausgegangen, dass mit der Frage Personal gemeint ist, das sich aufgrund Aufgabenrückgangs im sog. Überhang befindet.

Es ist davon auszugehen, dass es kein nennenswertes Potenzial an Überhangpersonal in Bundesbehörden gibt, insbesondere vor dem Hintergrund der vollzugspolizeilichen Tätigkeit, durch die die Anforderungen im Bereich der FKS zusätzlich erhöht sind.

11. Um wie viele Beschäftigte reduziert sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Personalstand der FKS ab 2014 bis 2030 pro Jahr durch Verrentung bzw. Pensionierung?

Die Zollverwaltung bildet zur Kompensation der prognostizierten Alters- und sonstigen Personalabgänge jährlich eigene Nachwuchskräfte in entsprechender Höhe aus, sodass einer Reduzierung des Personalbestands aufgrund insbesondere altersbedingter Personalabgänge vorgebeugt wird.

12. Welche Strategien verfolgt die Bundesregierung bei der Personalplanung der FKS, damit trotz des demografischen Wandels jährlich immer ausreichend geschultes Personal für die Kontrollen der branchenspezifischen Mindestlöhne, des gesetzlichen Mindestlohns und der Lohnuntergrenzen in der Leiharbeit zur Verfügung stehen, und gibt es auch die Überlegung, qualifizierte Betriebswirte als Nachwuchskräfte zu werben?

Durch die Einstellung und Ausbildung eigener Nachwuchskräfte in Höhe des prognostisch ausscheidenden Personals soll ausreichend geschultes Personal für die Kontrolle der Mindestlöhne zur Verfügung stehen.

Die Werbung von Betriebswirten ohne einschlägige Laufbahnausbildung ist nicht beabsichtigt.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der BDZ (ots-Meldung vom 29. April 2014), dass die geplanten Ausnahmen und Übergangsregelungen beim gesetzlichen Mindestlohn die Kontrollen der FKS erschweren werden?

Wenn nein, warum nicht?

Die im Gesetzentwurf des Tarifautonomiestärkungsgesetzes für das Mindestlohngesetz vorgesehenen Ausnahmen und Übergangsregelungen sind abgrenzbar und stellen daher für die FKS keine Erschwernis bei den Prüfungen dar.

