

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Richard Pitterle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/4607 –**

Verteilungsschlüssel der zusätzlichen Planstellen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Eine der Kernaufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist die Prüfung der Einhaltung der Zahlung von Branchenmindestlöhnen. Hiervon sind etwa 4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland betroffen. Die Ermittlungsarbeit des Zolls erstreckt sich dabei auf zeitintensive Prüfungen von Geschäftsunterlagen sowie die Auswertung komplexen Datenmaterials. Für diesen umfangreichen Aufgabenzuwachs genehmigte der Deutsche Bundestag der FKS insgesamt 1 600 zusätzliche Planstellen für die fachliche Verstärkung der Mindestlohnkontrollen einschließlich der daraus resultierenden Verwaltungsaufgaben. In diesem Zusammenhang erfolgte mit der Verteilung der zusätzlichen 1 600 Planstellen auf die insgesamt 42 Hauptzollämter im Bundesgebiet eine Neuberechnung des Ressourceneinsatzes im Arbeitsbereich der FKS der jeweiligen Hauptzollämter. Zur Berechnung des künftigen Personaleinsatzes in den einzelnen Arbeitsbereichen der FKS wurden vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter anderem die Fläche, die Bevölkerung, das Bruttoinlandsprodukt, die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter sowie die ermittelten Schadenssummen des Bezirks eines Hauptzollamtes als Indikatoren vorgegeben (Erlass vom 26. Mai 2014 – III A 5 – O 1075/14/10001:003, Dok.: 2014/0397382, – KLP-Auftakterlass/GZ III A 5 – O 1000/14/10118:001 und GZ III A 6 – SV 3020/08/10006:001, Dok.: 2014/0629545). Die Indikatoren werden mit unterschiedlichen prozentualen Wertigkeiten berücksichtigt.

Die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft kritisiert (<http://bit.ly/1CTGXMD>), dass bei der aktuellen Verteilungsberechnung Qualitäts Gesichtspunkte außer Acht blieben. Vielmehr begünstige beispielsweise die Berechnung des Personalansatzes anhand des Bruttoinlandsproduktes vorrangig wirtschaftsstarke Regionen, bei denen Großunternehmen, Banken- oder Versicherungsgesellschaften angesiedelt sind. Das Risiko einer Unterschreitung der Mindestlohnuntergrenze fiele hier jedoch weitaus geringer aus. Wirtschaftsschwächere Regionen, in denen ein höheres Risiko bei Verstößen gegen das Mindestlohngesetz besteht, würden bei dieser Berechnungsmethode mit deutlich weniger Kontrolleuren

vernachlässigt. Die besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse in weiten Teilen der neuen Bundesländer blieben unberücksichtigt.

Eine transparente und arbeitswissenschaftliche Darstellung zur Auswahl und Festlegung der Gewichtung der vorgenannten Indikatoren liegt bislang nicht vor.

1. Ist die Berechnung der Verteilung der zusätzlichen Planstellen für die Zollverwaltung zur Kontrolle des Mindestlohns aufgrund der fachlichen Indikatoren (Erlass vom 26. Mai 2014 – III A 5 – O 1075/14/10001:003, Dok.: 2014/0397382, – KLP-Auftakterlass/GZ III A 5 – O 1000/14/10118:001 und GZ III A 6 – SV 3020/08/10006:001, Dok.: 2014/0629545, S. 2, Abschnitt I) aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, und sind die gewählten Gewichtungen gerechtfertigt (bitte begründen)?

Ja. Die Vorgehensweise, eine bundesweite Personalverteilung anhand von gewichteten objektiven Kriterien durchzuführen, stellt sicher, dass eine sachgerechte Verteilung und damit angemessene flächendeckende Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung gewährleistet werden kann.

2. Welche Änderungen bei der Gewichtung der Indikatoren zur Verteilung der Planstellen gab es nach Kenntnis der Bundesregierung in den vergangenen 20 Jahren, und wie sind die Änderungen begründet (bitte nach Änderungsjahren aufschlüsseln)?

Die Zuständigkeit auf Bundesebene für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung ist seit dem 1. Januar 2004 durch die Zusammenführung mit der Arbeitsmarktinspektion der Bundesagentur für Arbeit im Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) gebündelt. Zur Vorbereitung der Zusammenführung der entsprechenden Ressourcen auf Bundesebene wurde im Jahr 2003 die Personalausstattung der Standorte der FKS festgelegt. Dabei mussten auch die vorhandenen Standortstrukturen der Arbeitsverwaltung berücksichtigt werden. Parameter waren die Bevölkerungsdichte, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Anzahl der Arbeitslosen und der Sozialhilfeempfänger, die Bruttowertschöpfung, der Umsatz im Baugewerbe und die Schadenssumme. Es war nunmehr nach Ablauf von zehn Jahren geboten, die seinerzeitige Personalverteilung zu überprüfen.

Um eine sachgerechte Verteilung der Personalressourcen aufgrund der veränderten Personal- und Aufgabensituation der FKS sicherzustellen, sind die für die Sollstärken maßgeblichen fachlichen Indikatoren und Gewichtungen auf der Grundlage der Ergebnisse einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung u. a. von Hauptzollämtern und der Bundesfinanzdirektionen überprüft und soweit erforderlich angepasst worden. Entsprechende Berechnungen erfolgten in den Jahren 2005 und 2014.

Die fachlichen Indikatoren und Gewichtungen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Berechnung 2005		Berechnung 2014	
Indikator	prozentuale Gewichtung	Indikator	prozentuale Gewichtung
Bevölkerung	5 %	Bevölkerung	5 %
Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	10 %	Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	10 %
Anzahl der Arbeitslosen	15 %	Empfänger von Sozialleistungen nach SGB II und III	15 %
Anzahl der Sozialhilfeempfänger	15 %		
BIP	15 %	BIP	30 %
Schadenssumme/AK Ø der Jahre 2002 – 2004	15 %	Schadenssumme/AK Ø der Jahre 2007 – 2009	20 %
Fläche des Bezirks	5 %	Fläche des Bezirks	5 %
Betriebsnummern der Arbeitsagentur aktiv = Anzahl der Betriebe	15 %	Betriebsnummern der Arbeitsagentur aktiv = Anzahl der Betriebe	15 %
Anzahl der gemeldeten Werkverträge	5 %	–	–

3. Welche der auf Seite 9 des Forschungsberichts „Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘“ des BMF aus dem Jahr 2005 aufgeführten Fallzahlen-, Ergebnis- und Verhaltensindikatoren wurden bei der aktuellen Verteilung der Planstellen berücksichtigt, und welche nicht (bitte nach Indikatoren aufschlüsseln und jeweils begründen)?

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat im Rahmen einer Machbarkeitsstudie untersucht, ob und wie durch begleitende Erhebungen und mit Hilfe der bei der FKS anfallenden Arbeitsstatistiken die Wirkung der Bekämpfungsmaßnahmen auf den Umfang der Schwarzarbeit und in Bezug auf besonders betroffene Branchen gemessen werden kann. Die in diesem Zusammenhang von dem ZEW festgelegten Indikatoren hatten insoweit eine vollständig andere Zielsetzung. Unberührt hiervon wurde im Zuge dieser Machbarkeitsstudie nochmals deutlich, dass die Tatsache, ob mehr oder weniger Fälle in einer Region aufgedeckt werden, nicht ausschließlich im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Umfang der Schwarzarbeit in dieser Region stehen muss. Hier können andere Einflüsse wie regionale Gegebenheiten, besondere Begehungsformen oder rechtliche Änderungen eine nicht messbare Bedeutung haben.

4. Aus welchen Gründen hat sich die Bundesregierung für die konkrete Gewichtung der einzelnen Indikatoren entschieden (bitte einzeln begründen)?
5. Welchen Zusammenhang sieht die Bundesregierung zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und der Zahlung von Mindestlöhnen beziehungsweise dem Umfang von Schwarzarbeit?

Die Fragen 4 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Die quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft und damit auch der Schwarzarbeit ist Ziel einer Vielzahl von wissenschaftlichen Ansätzen. Allerdings führen diese Ansätze nicht zu ausreichend fundierten und methodisch unbedenklichen Ergebnissen. Es besteht die grundsätzliche Schwierigkeit, wirtschaftliche Aktivitäten zu quantifizieren, die steuer- und sozialversicherungsrechtlich sowie statistisch verborgen bleiben und daher nicht erfasst werden können. Wegen dieser methodischen Probleme liegen keine gesicherten Erkenntnisse über den Umfang oder die Struktur der Schwarzarbeit vor. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass von der FKS der ganzheitliche Prüfungsansatz verfolgt wird. Wird ein Arbeitgeber geprüft, werden dabei grundsätzlich alle in Betracht kommenden Prüfaufgaben (z. B. Sozialversicherung, Ausländerbeschäftigung, Sozialleistungen, Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, AÜG-Lohnuntergrenze [AÜG – Arbeitnehmerüberlassungsgesetz], gesetzlicher Mindestlohn) abgedeckt. Demzufolge ist es erforderlich, Indikatoren (z. B. das Bruttoinlandsprodukt) und Gewichtungen zu identifizieren, die es objektiv ermöglichen, eine angemessene flächendeckende Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zu gewährleisten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

6. Aus welchen Gründen hat sich die Bundesregierung dazu entschlossen, das Bruttoinlandsprodukt als gewichtigen Indikator in die Berechnung der Verteilung des Personals aufzunehmen?

Der Indikator Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurde stärker gewichtet, um Ballungsräume zu berücksichtigen, in denen die wirtschaftliche Aktivität größer und damit erfahrungsgemäß die potentielle Gefährdung durch Schwarzarbeit stärker ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2, 4 und 5 verwiesen.

7. Aus welchen Gründen hat sich die Bundesregierung gegen eine stärkere Gewichtung der konkreten Situation vor Ort (Zahl der Beschäftigten und Betriebe der in § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes – SchwarzArbG – aufgelisteten Branchen, allgemeine Arbeitsmarktsituation der Bundesländer sowie Landkreise) entschieden?

Alle bei den Berechnungen verwendeten Indikatoren haben einen regionalen Bezug (siehe Antwort zu Frage 2). Ein Teil der Daten stammt beispielsweise aus der Destatis Regionaldatenbank Deutschland und berücksichtigt die regionale Tiefe, Kreise und kreisfreie Städte. Darüber hinaus verteilen die Bundesfinanzdirektionen jeweils den anteilig ermittelten Personalbedarf anhand der festgelegten Indikatoren ggf. unter Nutzung eines Korridors von max. + 10 % / – 10 % auf die Hauptzollämter ihres Bezirks. Die Hauptzollämter legen unter Berücksichtigung der Mindestgrößen für Standorte fest, welcher Personalbedarf den einzelnen Standorten innerhalb ihres Bezirks zugewiesen wird. Auch dadurch wird den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

8. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, künftig bei der Verteilung der zusätzlichen Planstellen den Indikator „Menge der Betriebe“ der in § 2a SchwarzArbG aufgelisteten Branchen oder den Indikator „Schadenssummen“ stärker zu gewichten bzw. die Zahl der in diesen Branchen Beschäftigten oder die allgemeine Arbeitsmarktsituation zusätzlich in die Berechnung aufzunehmen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Indikatoren und ihre Gewichtung sind in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung aller Bezirke eingehend geprüft worden (siehe Antwort zu Frage 2). Wie in der Vergangenheit bereits praktiziert, wird im Übrigen auch das derzeit geltende Indikatorenmodell nach einer angemessenen Zeit einer Evaluierung unterzogen.

9. Welche wissenschaftlichen Studien, Erkenntnisse oder Untersuchungen zur Auswahl und Festlegung der Gewichtung der Indikatoren liegen der Bundesregierung vor, und welche wurden bei der Festlegung der Verteilung der Planstellen berücksichtigt?

Die Zollverwaltung hat die vorgesehenen Personalverstärkungen in der FKS nach objektiven Kriterien im Bundesgebiet verteilt. Hierbei berücksichtigen die Kriterien je Standort der FKS das BIP, die Zahl der Betriebe, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Beschäftigungsort, die Zahl der Sozialleistungsempfänger, die Fläche und die Bevölkerungszahl sowie die festgestellte Schadenssumme. Auf die Antwort zu den Fragen 2, 4 und 5 wird verwiesen.

10. Wie viele Kontrolleure stehen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in den einzelnen Hauptzollamtsbezirken für die Kontrolle der Arbeitgeber zur Verfügung, und wie viele zu kontrollierende Betriebe stehen dieser Zahl an Kontrolleuren jeweils gegenüber (bitte jeweils die Zahl oder den Anteil der Betriebe in den in § 2a SchwarzArbG aufgelisteten Branchen mit angeben)?

Den Hauptzollamtsbezirken stehen in den Sachgebieten E und F (Fachgebiet 1 – Ahndung von Zuwiderhandlungen aus dem Bereich Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung) inkl. des Personalbedarfs zur Umsetzung der Kontrollen des gesetzlichen Mindestlohns 8 147 AK im Soll zur Verfügung. Rein vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den u. g. Angaben um den Personalbedarf (Soll) handelt.

Der Personalbedarf verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Bezirke.

	HZA-Bezirk	Personalbedarf 2015
1	Berlin	315,74
2	Bielefeld	267,80
3	Braunschweig	182,88
4	Dresden	253,85
5	Frankfurt/Oder	144,43
6	Hannover	221,33
7	Magdeburg	240,84
8	Osnabrück	154,67
9	Potsdam	150,46
	BFD Mitte	1 932,00
10	Bremen	140,03
11	Hamburg-Stadt	187,25
12	Itzehoe	110,77
13	Kiel	157,73
14	Oldenburg	123,27
15	Stralsund	178,95
	BFD Nord	898,00
16	Augsburg	245,49
17	Erfurt	371,20
18	Landshut	169,96
19	München	212,44
20	Nürnberg	161,21
21	Regensburg	140,90
22	Rosenheim	187,94
23	Schweinfurt	201,86
	BFD Südost	1 691,00
24	Darmstadt	234,70
25	Heilbronn	140,19
26	Karlsruhe	310,92
27	Koblenz	246,57
28	Lörrach	162,92
29	Saarbrücken	186,81
30	Singen	86,44
31	Stuttgart	171,10
32	Ulm	249,35
	BFD Südwest	1 789,00

	HZA-Bezirk	Personalbedarf 2015
33	Aachen	120,34
34	Dortmund	357,57
35	Duisburg	211,51
36	Düsseldorf	194,60
37	Frankfurt/Main	114,44
38	Gießen	276,80
39	Köln	281,79
40	Krefeld	145,93
41	Münster	134,02
	BFD West	1 837,00
	GESAMT	8 147,00

Zu der Anzahl der zu kontrollierenden in- und ausländischen Betriebe in den HZA-Bezirken liegen keine belastbaren Daten vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

11. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus Aussagen der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft, dass sie bereits heute an der Kapazitätsgrenze arbeite und mindestens 2 500 zusätzliche Beschäftigte benötige, um den zu erwartenden Mehraufwand leisten zu können (<http://bit.ly/1CTJWoc>)?
12. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dieser Aussage?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Für die Umsetzung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes wurden im Bundeshaushalt insgesamt 1 600 Planstellen vorgesehen. Die Zuführung der Personalverstärkungen befindet sich zurzeit in der Umsetzung. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen keine fachlich fundierten Erkenntnisse vor, die einen organisatorischen Mehrbedarf für die Aufgabenwahrnehmung der FKS erkennen lassen.

