

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Pohl, René Springer, Uwe Witt  
und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 19/31947 –**

### **Rahmenvereinbarung zwischen BMF, BMAS und DGB zum Thema Arbeitsausbeutung und Schwarzarbeit**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Zum 1. Juli 2021 trat eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) in Kraft, die die Bekämpfung der Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung zum Gegenstand hat (vgl. gemeinsame Pressemitteilung BMF, BMAS und DGB: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/arbeitsausbeutung-und-schwarzarbeit-ein-ende-setzen.html>). Im Zuge dieser Kooperation sollen betroffene Arbeitnehmer, besonders im Bereich der mobilen Arbeit, auf die Möglichkeiten der Beratung bei einschlägigen Stellen gewerkschaftsnaher Einrichtungen hingewiesen werden, um über ihre Rechte (wie z. B. Mindestlohn oder Erholungsurlaub) und deren Durchsetzung aufgeklärt zu werden (vgl. ebd.).

Mit der Unterzeichnung dieser Rahmenvereinbarung, die bisher nicht oder nach Auffassung der Fragesteller nur schwer öffentlich zugänglich gemacht wurde, soll die Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS), der gewerkschaftsnahen Beratungsstellen für ausländische Beschäftigte („Faire Integration“, „Faire Mobilität“) sowie der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel verbessert werden. So soll das Unterlaufen des Arbeits- und Sozialrechts noch konsequenter bekämpft werden (vgl. ebd.).

Generell zuständig für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung ist die bei der Zollverwaltung und somit dem BMF unterstellte FKS. Die FKS wiederum ist seit Jahren nicht in der Lage, ihr vorgegebenes Stellen-Soll zu erfüllen. Im Jahre 2020 wurden durch das BMF Mittel in Höhe von 980 Mio. Euro, die dem Zoll zur Stellenbesetzung und Ausstattung zugeteilt wurden, nicht abgerufen; im Jahr 2019 waren es sogar 1,3 Mrd. Euro (vgl. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article232414713/Haushaelter-empoeert-Ausgerechnet-bei-den-Zollfahndern-spart-Scholz.html>). Dies führt neben unzureichender Ausstattung der Zollfahnder zu einer signifikanten Anzahl an nicht besetzten Stellen – für das Jahr 2020 in Höhe von 3 004 Vollzeitstellen im Bereich der FKS (vgl. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article232414713/Haushaelter-empoeert-Ausgerechnet-bei-den-Zollfahndern-spart-Scholz.html>).

z.html) und nach Ansicht der Fragesteller in weiterer Folge zu einer verschwindend geringen Kontrolldichte der Unternehmen.

Da diese nicht abgerufenen Mittel in der Konsequenz zu erheblichen Steuer- und Sozialabgabeausfällen führen, stellt sich nach Auffassung der Fragesteller die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer solchen Rahmenvereinbarung, weil einerseits die für Kontroll- und Beratungszwecke zur Verfügung stehenden Mittel nicht abgerufen werden, andererseits wiederum werden externe Stellen wie der DGB mit Aufgaben der FKS betraut, anstatt die bereitstehenden Mittel effektiv einzusetzen und die Personalgewinnung der FKS voranzutreiben und ebendiese dann auch adäquat mit allen notwendigen Mitteln auszustatten.

Ähnliches gilt für den Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitsmedizin, der bei den Arbeitsschutzbehörden der einzelnen Bundesländer angesiedelt ist und auf Bundesebene in die Zuständigkeit des BMAS fällt. Mit Wirkung zum 1. Januar 2021 ist das Arbeitsschutzkontrollgesetz in Kraft getreten, welches eine Mindestkontrollquote von 5 Prozent für den Bereich Arbeitsschutz für Betriebe in Deutschland vorgibt (vgl. [https://www.gesetze-im-internet.de/arbschg/\\_21.html](https://www.gesetze-im-internet.de/arbschg/_21.html)). Diese Quote an sich ist nach Auffassung der Fragesteller schon derart niedrig, dass ein adäquater Arbeitsschutz wohl nicht gewährleistet werden kann. Die tatsächlichen Kontrollquoten in den einzelnen Bundesländern liegen teilweise sogar noch unter dem gesetzlich geforderten Minimum. So wurden z. B. in Niedersachsen und Baden-Württemberg für das laufende Jahr nur 1 Prozent aller Betriebe nach Maßgabe des Arbeitsschutzkontrollgesetzes kontrolliert (vgl. WELT am Sonntag vom 18. Juli 2021, S. 28).

1. Was konkret beinhaltet die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte Rahmenvereinbarung zwischen BMF, BMAS und DGB, und in welcher Quelle ist diese aufzufinden?

Die Vertragsparteien haben das gemeinsame Ziel, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sowie Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft zu bekämpfen. Mit der Rahmenvereinbarung soll die Kooperation zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung und den durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten Beratungsstellen „Faire Integration“ und „Faire Mobilität“ sowie der ebenfalls durch das BMAS finanzierten Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel gestärkt werden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), vertreten durch den Bundesvorstand, ist als Träger der Beratungsstellen von „Faire Mobilität“ selbst Vertragspartner der Rahmenvereinbarung.

Wesentlicher Inhalt der Vereinbarung ist es, einen verbindlichen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die konkrete Zusammenarbeit vor Ort ausgestaltet werden kann, um die Zusammenarbeit auf Ortsebene kontinuierlich fortzuentwickeln und nachhaltig zu stärken. Neben der Einrichtung von Austauschformaten beinhaltet die Vereinbarung Leitlinien für die Zusammenarbeit in konkreten Fällen, die sowohl arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Verstöße als auch Fälle von Menschenhandel im Zusammenhang mit Beschäftigung, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft umfassen. Zudem werden weitere Schulungen für die Beschäftigten der FKS vorgesehen.

Mit der Rahmenvereinbarung wird an die Gesetzesbegründung zum Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch angeknüpft, die vorsieht, dass die FKS für die effektive Bekämpfung des Menschenhandels die Zusammenarbeit mit den in diesem Bereich tätigen Fachberatungen intensiviert.

Die wesentlichen Inhalte der Rahmenvereinbarung wurden in einer gemeinsamen Pressemitteilung von Bundesministerium der Finanzen (BMF), BMAS

und dem DGB veröffentlicht und auf den Internetseiten des BMF und BMAS dargestellt.

2. Wie hoch sind die zusätzlichen Kosten, die im Zuge der in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Rahmenvereinbarung entstehen?

Durch die Rahmenvereinbarung wird der Bundeshaushalt nicht belastet.

3. Ist geplant, zur Erfüllung der Aufgaben aus der in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Rahmenvereinbarung weitere Stellen zu schaffen, und falls ja, wie soll die Besoldung für diese Stellen ausfallen?

Nein.

4. Wie hoch ist der Anteil nicht Deutsch sprechender Arbeitnehmer nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung, auf die in den Pressemitteilungen verwiesen wird (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gingen zum Stichtag 30. Juni 2020 rund 33,32 Mio. Menschen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland nach. Darunter waren rund 4,24 Mio. Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit, davon 2,24 Mio. mit einer Staatsangehörigkeit aus einem EU-Mitgliedstaat und 2,0 Mio. mit einer Staatsangehörigkeit aus einem Drittstaat. Außerdem übten weitere rund 614.000 Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit eine ausschließlich geringfügige Beschäftigung aus.

Eine Statistik zu Kenntnissen der deutschen Sprache von Beschäftigten ist nicht verfügbar. Hinweise zu Sprachkenntnissen und der Beschäftigungssituation von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit finden sich in Studien, die auf Daten des sozioökonomischen Panels basieren, so z. B. in einer Aufsatzsammlung des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im IAB-Kurzbericht 21/2014.

5. Wie sieht die Mittelverwendung für das Jahr 2021 für den Bereich FKS aus, bzw. wie hoch ist der Betrag an Mitteln für die FKS, die bisher nicht abgerufen wurden, und wie hoch wird der Anteil voraussichtlich zum Stichtag 31. Dezember 2021 sein (bitte nach Stellen und sonstigen Mitteln aufschlüsseln)?

In der Zollverwaltung wird die Stellenbewirtschaftung im Wege der sog. „Topfbewirtschaftung“ praktiziert. Die Planstellen und Stellen dienen dabei der direkten Finanzierung von Personen. Aus diesem Grund sind die den einzelnen Dienststellen bzw. Aufgabenbereichen zugewiesenen Planstellen bzw. Stellen immer besetzt. Aufgrund der vorgenannten „Topfbewirtschaftung“ ist ein Ausweis unbesetzter Planstellen/Stellen bei einzelnen Dienststellen bzw. Aufgabenbereichen nicht möglich. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum Bundeshaushalt 2021 stehen der gesamten Zollverwaltung 41.716,2 Planstellen/Stellen zur Verfügung. Zum Stichtag 30. Juni 2021 waren hiervon in den operativen FKS-Einheiten rund 7.250 Planstellen/Stellen besetzt. Die Anzahl der besetzten Planstellen/Stellen bezogen auf den Stichtag 31. Dezember 2021 lässt sich nicht prognostizieren.

Der Bereich FKS wird im Jahr 2021 durch die Zuführung von zöllnerisch ausgebildetem Personal im Umfang – vorbehaltlich der bestandenen internen Lauf-

bahnausbildung – von voraussichtlich 433 Nachwuchskräften gestärkt. Im Zuge der aktuell laufenden Einstellungskampagne 2021 wurden von den Hauptzollämtern für den Bereich FKS zusätzlich rund 280 Stellen zur externen Besetzung ausgeschrieben. Die tatsächliche Besetzung bleibt der Bewerberlage vorbehalten. Darüber hinaus wird dem Bereich FKS auch durch regelmäßige interne Stellenausschreibungen Personal zugeführt.

Das Kapitel 0813 des Bundeshaushalts 2021 sieht Gesamtsachausgaben für die Zollverwaltung in Höhe von 777.668 TEuro vor. Hiervon umfasst sind auch Aufwendungen für die FKS. Sachmittel für die FKS werden nicht gesondert ausgewiesen bzw. erhoben.

6. Wie viele Stellen konnten bisher im Jahr 2021 für die FKS besetzt werden, und wie hoch ist das noch offene Stellen-Soll?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

7. Wie viele Mitarbeiter der FKS befinden sich derzeit in Dauererkrankung und Teilzeit, sodass sie ihren Kontrollaufgaben nicht nachkommen können?

Der Bundesregierung liegen keine Kenntnisse über dauerhaft erkrankte Beschäftigte vor, die aufgrund dessen ihre Kontrollaufgaben nicht wahrnehmen können. Des Weiteren kommen auch Teilzeitbeschäftigte ihren Kontrollaufgaben nach.

8. Welche Personalgewinnungsstrategien plant die Bundesregierung, um das geforderte Stellen-Soll sowohl für die FKS als auch zur Sicherstellung der Mindestkontrollquote nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz zu gewährleisten?

Sowohl das BMF als auch die Zollverwaltung verfolgen weiterhin die Personalgewinnung mit hoher Priorität und nutzen alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um mittelfristig die freien und frei werdenden Planstellen und Stellen zu besetzen.

Zur Erfüllung des zukünftigen Personalmehrbedarfs in der FKS werden die Ausbildungskapazitäten in den Ausbildungsstätten der Zollverwaltung sukzessive erhöht.

Das Standortkonzept für die Aus- und Fortbildung der Zollverwaltung sieht neben den bisherigen Aus- und Fortbildungsstandorten Münster, Plessow und Sigmaringen weitere Bildungseinrichtungen in Hamburg, Hanau, Bonn und voraussichtlich Roth vor. Bereits im August 2019 wurde der Ausbildungsbetrieb am Standort Leipzig-Wiederitzsch aufgenommen. Für die Ausbildung von weiteren rund 400 Anwärter\*innen des mittleren Zolldienstes wird zudem eine Ausbildungsstätte in Erfurt entstehen. Für die fachtheoretische Ausbildung der Studierenden des gehobenen Zolldienstes, die bisher zentral am Fachbereich Finanzen der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Münster stattfindet, laufen derzeit Planungen für einen zweiten Standort in Rostock. Zusätzliche Standorte für Aus- und Fortbildung werden dafür sorgen, dass künftig alle neu hinzukommenden Zöllner\*innen für ihre Aufgaben bestmöglich vorbereitet sind.

Neben dieser Personalzuführung nach verwaltungsinterner Laufbahnausbildung erfolgt eine stetige Stellenbesetzung mit den Instrumenten der internen und auch der externen Ausschreibung. Die Zollverwaltung verfolgt verstärkt seit

einigen Jahren das Ziel, mit jährlichen Einstellungskampagnen bei den Postnachfolgeunternehmen bzw. auf dem öffentlichen Stellenmarkt Personal zu gewinnen, das nicht über zollspezifische Berufs- bzw. Studienabschlüsse verfügt.

Der Bundesregierung liegen zudem keine Erkenntnisse darüber vor, welche Personalgewinnungsstrategien die Länder für die Arbeitsschutzverwaltungen zur Umsetzung der durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz eingeführten Mindestbesichtigungsquote verfolgen.

9. Wie hoch ist die Kontrolldichte der FKS in Betrieben im Jahr 2020 gewesen (bitte nach Branche und Bundesland aufschlüsseln)?

Zu der Anzahl der im Kalenderjahr 2020 durchgeführten Arbeitgeberprüfungen, aufgeschlüsselt nach Bundesländern und Branchen, wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 2 bis 2c der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/27418 verwiesen.

10. Wie viele interne Zugriffe im Rahmen der Bekämpfung von Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung fanden im Jahr 2020 und in der ersten Jahreshälfte 2021 auf die Datenbanken der Polizei (POLAS/INPOL), des Zolls (INZOLL), des Ausländerzentralregisters (AZR) und auf die Meldedaten der Einwohnermeldeämter (EWO) statt und ergaben hierbei fehlerhafte Angaben zu Ausländern und Arbeitsmigranten, und wie wurde in solchen Fällen verfahren?

Eine statistische Erfassung über Umfang und Anlass der Zugriffe auf die genannten Datenbanken wird seitens der FKS nicht geführt. Auch eine Erhebung von Fallzahlen betreffend „fehlerhafter Angaben zu Ausländern und Arbeitsmigranten“ findet nicht statt.

11. Inwiefern und in welchem Umfang wurden in den letzten zehn Jahren einerseits Ordnungsmaßnahmen gegen Auftraggeber und Arbeitnehmer aufgrund von Schwarzarbeit, Sozialbetrug oder Urkundenfälschung verhängt bzw. nachverfolgt?
  - a) In welchem Umfang bzw. zu welchem Prozentsatz konnten in diesem Bereich verhängte Bußgelder tatsächlich beigetrieben werden?
  - b) In welchem Umfang wurden Freiheitsstrafen in diesen Bereichen verhängt (bitte in Prozent angeben)?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Schwarzarbeit erfüllt zumeist mehrere Tatbestände und ist in § 1 Absatz 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) definiert.

Der gesetzliche Prüfauftrag der FKS ergibt sich aus § 2 Absatz 1 Satz 1 SchwarzArbG. Demnach prüfen die Behörden der Zollverwaltung, ob u. a. gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SchwarzArbG die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten nach § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) erfüllt werden oder wurden und auf Grund der Dienst- oder Werkleistungen oder der Vortäuschung von Dienst- oder Werkleistungen Sozialleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch zu Unrecht bezogen werden oder wurden. Werden im Rahmen der Prüfung Verstöße festgestellt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einem der in § 2 Absatz 1 SchwarzArbG genannten Prüfgegenstände stehen, führt die FKS gemäß § 14 SchwarzArbG die erforderlichen Ermittlungen durch.

Für den Straftatbestand der Urkundenfälschung gemäß § 267 Strafgesetzbuch besteht keine originäre Zuständigkeit der FKS. Diese liegt bei den Polizeibehörden. Der Tatbestand der Urkundenfälschung wird daher nicht statistisch ausgewiesen.

Für die Jahre 2010 bis 2020 hat die FKS insgesamt Ermittlungen mit folgendem Umfang und folgenden Ergebnissen geführt:

<b>Jahr</b>	<b>Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten</b>	<b>Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Straftaten</b>	<b>Summe der Geldstrafen aus Urteilen und Strafbefehlen in Mio. Euro<sup>1</sup></b>	<b>Summe der erwirkten Freiheitsstrafen in Jahren<sup>1</sup></b>
<b>2010</b>	117.453	115.980	29,8	1.981
<b>2011</b>	109.166	112.474	30,6	2.110
<b>2012</b>	104.283	105.680	27,2	2.082
<b>2013</b>	95.020	94.962	26,1	1.927
<b>2014</b>	102.974	100.763	28,2	1.917
<b>2015</b>	106.366	104.778	28,8	1.789
<b>2016</b>	104.494	107.080	34,1	1.731
<b>2017</b>	107.903	107.941	31,6	1.648
<b>2018</b>	111.004	108.807	33,4	1.715
<b>2019</b>	114.997	115.958	36,6	1.891
<b>2020</b>	104.787	106.565	29,8	1.827

<sup>1</sup> Auf Basis der Rückmeldungen der Landesjustizverwaltungen an die FKS.

<b>Jahr</b>	<b>Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten</b>	<b>Übernommene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten</b>	<b>Abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten</b>	<b>Summe der festgesetzten Geldbußen, Verwarnungsgelder und Einziehungsbeträge in Mio. Euro</b>	<b>Summe der vereinnahmten Geldbußen, Verwarnungsgelder in Mio. Euro<sup>2</sup></b>
<b>2010</b>	59.870	15.615	70.146	44,0	14,2
<b>2011</b>	59.218	18.196	76.367	45,2	18,7
<b>2012</b>	44.165	17.924	62.175	41,3	16,0
<b>2013</b>	39.996	18.359	53.993	44,7	17,8
<b>2014</b>	34.318	21.318	53.007	46,7	20,0
<b>2015</b>	22.066	25.785	47.280	43,4	16,2
<b>2016</b>	21.821	27.618	45.783	47,7	18,8
<b>2017</b>	26.142	28.666	48.828	64,4	26,5
<b>2018</b>	28.466	30.147	52.579	49,3	20,4
<b>2019</b>	31.366	32.264	57.248	57,4	24,5
<b>2020</b>	28.772	28.558	52.173	46,4	23,1

<sup>2</sup> Bei diesen Einnahmen handelt es sich ausschließlich um die des Bundes.

Die in einem Zeitraum eingeleiteten Verfahren stehen in keinem zwingenden Zusammenhang mit den in einem Zeitraum erledigten Verfahren, da Einleitungen und Erledigungen nicht zwingend im gleichen Zeitraum statistisch erfasst worden sind. Daher führt das Ausweisen von Prozentanteilen nicht zu fachlich zutreffenden Ergebnissen.

Im Übrigen weise ich darauf hin, dass die eingeleiteten und übernommenen Ermittlungsverfahren im Zusammenhang und im Verhältnis zu den abgeschlosse-

nen Ermittlungsverfahren betrachtet werden müssen. Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf geringeren Verfahrenseinleitungen im Zusammenhang mit illegaler Ausländerbeschäftigung und auf einer geänderten Zuleitungspraxis im Bereich des Leistungsmissbrauchs.

