

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Ulrich, Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
– Drucksache 20/13347 –**

Bekämpfung von Schwarzarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Schwarzarbeit richtet in der deutschen Wirtschaft erheblichen Schaden an. Ehrliche Unternehmen, die gute Löhne zahlen und ordnungsgemäß Steuern abführen, erleiden Wettbewerbsnachteile; Beschäftigte werden um ihre Rechte und häufig auch um den Mindestlohn geprellt; dem Staat entgehen Steuereinnahmen und der Druck auf den Bundeshaushalt, insbesondere die Sozialausgaben, nimmt zu. Um anständige Unternehmer zu stärken, gute Arbeit zu fördern und Sozialleistungsmissbrauch zurückzudrängen, ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit daher essenziell.

Doch bei der zuständigen Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls sind nach wie vor viele Stellen unbesetzt (Schwarzarbeit: Personalmangel beim Zoll führt offenbar zu weniger Kontrollen – DER SPIEGEL), zudem wird häufig von hohen bürokratischen Hürden (vgl. Schwarzarbeit: Warum bei der Zoll-Einheit FKS Frust herrscht – DER SPIEGEL) berichtet und es werden zu eng begrenzte Befugnisse der Ermittler beklagt (Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS): Mehr Qualität statt Quantität gefordert (dbb.de)). Fortschritte bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit soll nach den Plänen der Bundesregierung das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung bringen, für welches derzeit ein Referentenentwurf vorliegt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung hat auch in den letzten Jahren durch umfangreiche Prüf- und Ermittlungsverfahren entscheidend zur Sicherung der Sozialsysteme und Staatseinnahmen beigetragen und so faire Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen ermöglicht.

Die nachfolgenden Detailauswertungen zu den Arbeitsergebnissen der FKS erfolgen regelmäßig stichtagsbezogen. Aussagekräftige Daten liegen erst ab dem Jahr 2015 vor.

1. Wie hat sich die Zahl der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) bei der FKS in den vergangenen zehn Jahren entwickelt, und wie viele dieser Beschäftigten waren unmittelbar als Ermittler mit der Aufdeckung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten tätig (bitte jährliche Angaben machen)?

Hinsichtlich der Entwicklung des Personaleinsatzes (in AK) je Hauptzollamt in den operativen Einheiten der FKS (Sachgebiete E und Sachgebiete F – Fachgebiet 1) für die Jahre 2014 bis 2022 wird auf die Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage Bundestagsdrucksache 20/9631 vom 5. Dezember 2023 (Bundestagsdrucksache 20/10020) verwiesen.

Für das Jahr 2023 wird auf die Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage Bundestagsdrucksache 20/11912 vom 21. Juni 2024 (Bundestagsdrucksache 20/12347) verwiesen.

Eine Aufschlüsselung, wie viele dieser Beschäftigten unmittelbar mit der Aufdeckung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten tätig waren, ist nicht möglich.

2. Wie hat sich in den vergangenen zehn Jahren die Zahl der unbesetzten Stellen bei der FKS entwickelt, und was sind nach Einschätzung der Bundesregierung die wesentlichen Ursachen dafür, dass diese Stellen nicht besetzt werden konnten?

Hinsichtlich der Entwicklung der Zahl der unbesetzten Stellen bei der FKS wird auf die Antworten der Bundesregierung zu Frage 17 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/1223, Frage 11 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/3232, Frage 10 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/10020 und Frage 8 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/12347 verwiesen. In diesen wird die Entwicklung der Plan-Stellen-Situation im Bereich der FKS und der besetzten Stellen aufgezeigt.

In der Zollverwaltung erfolgt die Stellenbewirtschaftung zentral bei der Generalzolldirektion im Wege der sogenannten „Topfbewirtschaftung“. Die Planstellen und Stellen dienen dabei der direkten Finanzierung von Personen. Aus diesem Grund sind die den einzelnen Dienststellen zugewiesenen Planstellen bzw. Stellen immer besetzt. Aufgrund der vorgenannten „Topfbewirtschaftung“ ist ein Ausweis unbesetzter Planstellen/Stellen bei einzelnen Dienststellen nicht möglich.

In den letzten Jahren hat der Haushaltsgesetzgeber dem Zoll (insbesondere für den Bereich FKS) zur Bewältigung neuer Aufgaben und der Wahrnehmung erweiterter Befugnisse zusätzliche Planstellen zur Verfügung gestellt. Die Besetzung freier Stellen wird mit hoher Priorität verfolgt. So haben allein in dieser Legislaturperiode (2021 bis 2024) über 7 100 Nachwuchskräfte ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen. Diese wurden vorrangig in der FKS eingesetzt. Auch in den Folgejahren wird die Personalführung mit hoher Priorität weiterbetrieben. Neben der Ausbildung eigener hochqualifizierter Nachwuchskräfte wird auch extern ausgebildetes Personal erfolgreich gewonnen.

Aufgrund von Personalfluktuaton und demographischen Abgängen ist jedoch immer eine gewisse Anzahl an Stellen unbesetzt.

3. Wie hat sich die finanzielle Ausstattung der FKS in den vergangenen zehn Jahren entwickelt (bitte jährliche Angaben in Euro machen)?

Die Haushaltsmittel der Zollverwaltung sind insbesondere im Kapitel 0813 veranschlagt. Eine Aufschlüsselung nach Aufgaben erfolgt nicht.

4. Erwartet die Bundesregierung Veränderungen des Personalbestands (in Vollzeitäquivalenten) und der finanziellen Mittel (in Euro) der FKS infolge der möglichen Umsetzung des geplanten Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung, und wenn ja, welche?

Über künftige Haushalte und zusätzliche Haushaltsmittel entscheidet der Haushaltsgesetzgeber.

5. Wie viele Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenverfahren wurden seit 2015 pro Jahr durch die FKS insgesamt eingeleitet, in wie vielen dieser Fälle ging es jeweils um Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, und in wie vielen Fällen wurden jeweils unrechtmäßig durch Beschäftigte in Schwarzarbeit Sozialleistungen bezogen?

Die Arbeitsstatistik der FKS der Zollverwaltung unterscheidet bei der Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren nicht zwischen Verfahren, denen eine Arbeitgeberprüfung vorangegangen ist und Verfahren, welche beispielsweise aufgrund konkreter Hinweise oder sonstiger Erkenntnisse eingeleitet worden sind.

In der Arbeitsstatistik der FKS wird nur die Anzahl der eingeleiteten Verfahren und nicht die Anzahl der Verstöße ausgewiesen.

Die Anzahl der seit 2015 eingeleiteten Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, differenziert nach den hier erfragten Tatbeständen, sind den nachstehenden Tabellen zu entnehmen.

	eingeleitete Strafverfahren	davon nach § 263 StGB (Leistungsmissbrauch)
2015	106 366	87 005
2016	104 494	87 065
2017	107 903	87 048
2018	111 004	88 717
2019	114 514	88 553
2020	104 050	81 384
2021	115 530	97 893
2022	111 501	85 721
2023	101 423	74 073

	eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren	davon nach dem MiLoG
2015	22 066	1 316
2016	21 821	3 692
2017	26 142	5 440
2018	28 466	6 220
2019	31 528	6 889
2020	26 863	5 824
2021	33 416	4 639
2022	47 928	5 898
2023	48 812	7 249

6. Wie hoch war nach Kenntnis der Bundesregierung der durchschnittlich gezahlte Stundenlohn bei den durch die FKS festgestellten Fällen von Verstößen gegen das Mindestlohngesetz?

In der Arbeitsstatistik der FKS wird der durchschnittlich gezahlte Stundenlohn nicht erfasst. Somit kann keine Aussage über den durchschnittlich gezahlten Stundenlohn bei Verstößen gegen das Mindestlohngesetz getroffen werden.

7. Wie viele Fälle sind in den letzten zehn Jahren jeweils durch die Arbeit der FKS bekannt geworden, in denen Schwarzarbeiter gleichzeitig Bürgergeld (bzw. Hartz-IV-Leistungen) bezogen haben, und welche Einschätzungen hat die Bundesregierung bezüglich der Dunkelziffer?

In der Arbeitsstatistik der FKS kann die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wegen Leistungsbetrugs nicht weiter nach der Art der unrechtmäßig bezogenen Leistung (z. B. Bürgergeld, Zweites Buch Sozialgesetzbuch) differenziert werden.

Den Umfang von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu schätzen ist nicht möglich. Dies liegt in der Natur der Schwarzarbeit, die sich als Teil der Schattenwirtschaft in der Regel im Verborgenen abspielt und sich damit der statistischen Erfassung entzieht.

8. Wie hat sich in den vergangenen zehn Jahren die Zahl der verdachtsunabhängigen Kontrollen durch die FKS entwickelt (bitte jährliche Angaben machen)?

Der Begriff „Kontrollen“ ist im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz nicht vorgesehen. Bei Kontrollen handelt es sich nach dem Verständnis der FKS um Arbeitgeberprüfungen.

In der Arbeitsstatistik der FKS wird bei der Anzahl der durchgeführten Prüfungen nicht zwischen Prüfungen, die verdachtsunabhängig durchgeführt wurden, und Prüfungen, welche auf Grund konkreter Hinweise oder sonstiger Erkenntnisse durchgeführt worden sind, unterschieden.

Die Anzahl der in den letzten neun Jahren durchgeführten Arbeitgeberprüfungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

	Durchgeführte Arbeitgeberprüfungen
2015	43 637
2016	40 374
2017	52 209
2018	53 491
2019	54 744
2020	44 336
2021	48 244
2022	53 182
2023	42 631

9. Wie hoch war in den vergangenen zehn Jahren jeweils die Summe, der durch die FKS festgestellten Schäden, und wie groß war jeweils die Summe, die, etwa in Form von Bußgeldern, vollstreckt wurde?

Die in den vergangenen neun Jahren festgestellten Schadenssummen (Schadenssumme gesamt) sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

	Schadenssumme (gesamt) in Euro
2015	818 480 187
2016	812 683 250
2017	967 306 981
2018	834 765 782
2019	755 397 997
2020	816 641 531
2021	789 471 785
2022	686 929 434
2023	614 563 497

Die Schadenssumme umfasst den festgestellten Sozialversicherungsschaden, den Steuerschaden aufgrund eigener Ermittlung der FKS, den Steuerschaden der Landesfinanzverwaltung aufgrund von Mitwirkung der FKS sowie den sonstigen Schaden.

In der Arbeitsstatistik der FKS werden nur die festgesetzten und nicht die tatsächlich vereinnahmten Verwarnungs- und Bußgelder sowie Einziehungs- und Verfallbeträge aus Ordnungswidrigkeitenverfahren statistisch erfasst. Die Verwarnungs- und Bußgelder sowie Einziehungs- und Verfallbeträge werden ebenfalls nicht gesondert, sondern nur in Summe ausgewiesen. Eine Betrachtung der Teilbeträge ist nicht möglich.

Die Arbeitsstatistik der FKS sieht eine Erfassung von durch Gerichte festgesetzte Geldbußen nicht vor. Soweit nach einem Einspruch eine Abgabe an das Gericht erfolgt und von dort gegebenenfalls eine Verurteilung zu einer Geldbuße erfolgt, wird dies nicht in der Arbeitsstatistik der FKS gesondert erfasst. Dies gilt analog auch für Einziehungs- und Verfallbeträge.

Die in den vergangenen neun Jahren festgesetzten Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs- und Verfallbeträge sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

	Summe Verwarnungs-, Bußgelder, Einziehungs-, Verfallbeträge in Euro
2015	43 372 348
2016	48 670 744
2017	64 448 699
2018	49 282 650
2019	57 351 273
2020	46 409 208
2021	35 551 369
2022	32 042 474
2023	96 075 167

10. Wie hoch schätzt die Bundesregierung insgesamt den jährlich durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verursachten Schaden in Euro für
- die Wirtschaft und
 - die öffentlichen Haushalte ein?

11. Welches Ausmaß haben nach Einschätzung der Bundesregierung die jährlichen durch Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verursachten öffentlichen Mindereinnahmen bei
 - a) der Einkommen- und Lohnsteuer sowie
 - b) den Sozialversicherungsbeiträgen?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Den Umfang von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zu schätzen ist nicht möglich. Dies liegt in der Natur der Schwarzarbeit, die sich als Teil der Schattenwirtschaft in der Regel im Verborgenen abspielt und sich damit der statistischen Erfassung entzieht.

12. Wie groß waren in den vergangenen zehn Jahren jeweils die öffentlichen Einnahmen infolge von Ermittlungserfolgen der FKS in Relation zur Zahl der dort beschäftigten Ermittler (Vollzeitäquivalente)?

Eine Auswertung der Schadenssumme und den eingeleiteten Ermittlungsverfahren in Relation zur Zahl der Beschäftigten der FKS wird nicht geführt.

13. Erwartet die Bundesregierung zusätzliche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte, die sich aus der möglichen Umsetzung des geplanten Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung ergeben, und wenn ja, wie hoch sind diese nach Einschätzung der Bundesregierung in Euro?
16. Welche Arten von Daten und Informationen sollen künftig im Rahmen der laut Bundesministerium der Finanzen mit dem Gesetzesvorhaben einzuführenden „modernen Datenanalyse“ (vgl. §§ 24 bis 26 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG) in der Fassung des genannten Referentenentwurfs) herangezogen werden, und inwiefern können dadurch bessere Hinweise auf risikobehaftete Prüfobjekte bereitgestellt werden?
17. Ist geplant, im Zusammenhang mit der „modernen Datenanalyse“ KI-Tools (KI = Künstliche Intelligenz) einzusetzen, wenn ja, welche, und zu welchem konkreten Zweck?
18. Welche Maßnahmen sind vorgesehen, um die geltenden nationalen und europäischen Datenschutzvorschriften im Rahmen der geplanten „modernen Datenanalyse“ sowie den Informationsaustausch im Rahmen der Teilnahme der FKS am polizeilichen Informationsverbund zu gewährleisten?
19. Welche Auswirkungen der möglichen Umsetzung des Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung auf die Kontrolldichte im Rahmen des SchwarzArbG in der Wirtschaft erwartet die Bundesregierung?
21. Welche Erkenntnisse veranlassen die Bundesregierung, im Referentenentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung vorzusehen, die Forstwirtschaft künftig nicht mehr als Risikobranche in § 2a SchwarzArbG zu führen, und was konkret folgt daraus für die Betriebe der Branche?

22. Inwiefern können ortsflexible Prüfverfahren nach Einschätzung der Bundesregierung Prüfungen vor Ort ersetzen, ohne dass damit größere Möglichkeiten einhergehen, sich der Prüfung zu entziehen bzw. entscheidende Informationen vor den Prüfern zu verbergen?
23. In welchem Umfang ist nach Einschätzung der Bundesregierung zu erwarten, dass der mögliche künftige stärkere Fokus auf ortsflexible Prüfverfahren zu einer Verringerung der ortsgebundenen Prüfungen führt?
24. Wie soll die im Referentenentwurf für das Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung vorgesehene Kompetenzerweiterung der FKS bei der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren konkret ausgestaltet werden, welche zusätzlichen Kompetenzen soll die FKS erhalten, und welche Personalbedarfe gehen damit einher?

Die Fragen 13, 16 bis 19 und 21 bis 24 werden gemeinsam beantwortet.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung und ist bereits auf der Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen veröffentlicht (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-09-05-SchwarzArbMoDiG/0-Gesetz.html). Der Kabinettsbeschluss ist noch im Laufe dieses Jahres geplant, sodass sich zeitnah die parlamentarische Befassung anschließen wird. Dieser soll durch die Beantwortung der Fragen 16 bis 19 und 21 bis 24 nicht vorweggenommen werden.

14. Wie groß war in den vergangenen zehn Jahren jeweils der Anteil an den verdachtsunabhängigen Kontrollen durch die FKS, bei denen Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten festgestellt wurden (bitte nach Tatbestand differenzieren)?

Die Arbeitsstatistik der FKS unterscheidet bei der Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren ebenfalls nicht zwischen Verfahren, denen eine Arbeitgeberprüfung vorangegangen ist, und Verfahren, welche beispielsweise aufgrund konkreter Hinweise oder sonstiger Erkenntnisse eingeleitet worden sind.

Zur Anzahl der durch die FKS eingeleiteten Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitsverfahren wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

15. In welchem Umfang konnten in den letzten zehn Jahren jeweils durch Ermittlungserfolge der FKS zu Unrecht ausgezahlte Sozialleistungen erfolgreich zurückgefordert werden, und welche Entwicklung erwartet die Bundesregierung diesbezüglich durch die mögliche Umsetzung des geplanten Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung?

Im Jahr 2023 wurden von den Trägern der Rentenversicherung im Rahmen ihrer Prüfungen nach § 28p des Vierten Buches Sozialgesetzbuch Nachforderungen im Zusammenhang mit Feststellungen bei Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in Höhe von 513 333 762,61 Euro ohne Säumniszuschläge geltend gemacht. Neben den angefragten zu Unrecht ausgezahlten Sozialleistungen umfassen diese auch Nachforderungen von Sozialbeiträgen. Eine Differenzierung nach tatsächlich vereinnahmten Summen ist hingegen nicht möglich, da den Einzugsstellen hierzu keine Informationen vorliegen. Eine gesonderte statistische Erfassung findet nicht statt.

20. In welchen Branchen, neben den in § 2a SchwarzArbG genannten, sieht die Bundesregierung einen besonderen Handlungsbedarf, woran konkret macht sie diesen fest, und wie wird seitens der Bundesregierung entschieden, welche Branchen nach ihrer Auffassung im genannten Paragraphen aufgeführt werden sollen?

Zu Teilfrage 1 wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

Ziel des § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes ist es, das Prüfverfahren der FKS durch eine schnellere und zweifelsfreie Identifikation der kontrollierten Personen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Deswegen hat der Gesetzgeber 2009 die Ausweismitführungspflicht eingeführt, um eine zeitaufwändige Identitätsfeststellung durch Anfragen bei Melde- oder Polizeibehörden zu vermeiden. Der Katalog umfasst solche Branchen, in denen der Gesetzgeber ein erhöhtes Risiko für Schwarzarbeit identifiziert hat und in denen es aus praktischer Erfahrung zu häufigen Problemen bei der Identitätsfeststellung gekommen ist.

Die Auflistung der genannten Branchen wird einer fortlaufenden Betrachtung unterzogen. In erster Linie sind die Feststellungen und Beobachtungen der FKS ausschlaggebend für die Beurteilung der Branchenauswahl. Aber auch die Informationen und Erkenntnisse von Ländern, Verbänden, Gewerkschaften und Zusammenarbeitsbehörden tragen einen bedeutenden Teil zu dieser Betrachtung bei.