



Bericht nach § 99 BHO

über die Organisation und Arbeitsweise
der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)

11. Januar 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	7
2 Gesetzliche Grundlagen der Schwarzarbeitsbekämpfung	7
2.1 Maßnahmen- und Gesetzespaket der Bundesregierung im Jahre 2003	7
2.2 Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit bis zum Jahre 2003	8
3 Organisation der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	10
3.1 Struktur	10
3.2 Personal und Standorte	11
4 Kosten	13
5 Arbeitsfelder der FKS – ausgewählte Tätigkeitsbereiche	15
5.1 Schwerpunktprüfungen	15
5.2 Werkvertragsprüfungen	16
5.3 Präsenz in der Öffentlichkeit	19
5.4 Vermögensabschöpfung	20
5.5 Aktionsbündnisse	21
6 Schadenssummen – Zielvorgaben und kassenwirksamer Ausgleich	22
7 Geldbußen	25
8 Zielerreichung – Nachweisdefizit	26
8.1 Bewertung der Indikatoren	27
8.1.1 Rockwool-Studie / Gruppe Prof. Schneider, Linz	27
8.1.2 Gesellschaftlicher Konsens	28
8.1.3 Arbeitsstatistik	28
8.2 Anregung des Bundesrechnungshofes – Wirkungsanalyse	30
8.3 Stellungnahme des Bundesministeriums	33
8.4 Würdigung des Bundesrechnungshofes	34
9 Geplante Umstrukturierung der FKS-Arbeitsgebiete im Rahmen der Zollstrukturreform	34
10 Zusammenfassende Würdigung	37

Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AK	Arbeitskräfte
AO	Abgabenordnung
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
BA	Bundesagentur (vormals Bundesanstalt) für Arbeit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BillBZ	Bekämpfung von illegaler Beschäftigung durch die Zoll- verwaltung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DALEB	Datenabgleich Leistungsempfängerdatei – Beschäftigtendatei
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EV	Ermittlungsverfahren
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HZA	Hauptzollamt
OWi	Ordnungswidrigkeiten
PUG	Personaluntersuchungsgruppe
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
ZIVIT	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof unterrichtet mit dem vorliegenden Bericht über seine bisherigen Erkenntnisse zu den Aktivitäten der Bundesregierung für eine bessere Bekämpfung der Schwarzarbeit in Deutschland. Grundlage für die angestrebten Verbesserungen sind gesetzliche Regelungen und Maßnahmen, die Bundesregierung und Parlament in den Jahren 2003 und 2004 getroffen haben. (Tz. 1)

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG) stellt das vorläufig letzte Glied einer langen Kette legislativer Maßnahmen dar, mit denen seit dem Jahre 1957 versucht wird, die Schwarzarbeit in Deutschland durch Verfolgung und Bestrafung einzudämmen. (Tz. 2)

- 0.2 Die hierzu geschaffene Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist in die Zollverwaltung integriert und untersteht der Zollabteilung des Bundesministeriums der Finanzen. Die Abteilung FKS bei der Oberfinanzdirektion Köln hat direkte fachliche Weisungsbefugnis gegenüber den Sachgebieten mit ihren 113 Standorten, in denen die FKS mit derzeit rund 6 300 Arbeitskräften im Einsatz ist. (Tz. 3.1)

Verschiedene Standorte der FKS sind personell über- oder unterbesetzt. Das Bundesministerium der Finanzen sollte deshalb seine Grundentscheidung hinsichtlich der Einrichtung und der Personalausstattung der jeweiligen Standorte überdenken. (Tz. 3.2)

Für Einrichtung und Betrieb der FKS sind nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 2005 Kosten von 355 Mio. Euro entstanden, im Jahre 2006 erhöhten sie sich auf 386 Mio. Euro. Bei vollständiger Besetzung mit 6 651 Arbeitskräften werden 416 Mio. Euro aufzuwenden sein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diese auf Vollkostenbasis errechneten Beträge auszuweisen. (Tz. 4)

- 0.3 Die Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen mit der Bundesagentur für Arbeit, möglichst alle Werkverträge zu überprüfen, die auf der Basis von Regierungsvereinbarungen über die Entsendung und Beschäftigung von Arbeitnehmern ausländischer Unternehmen geschlossen wurden, ist in der Praxis nicht einzuhalten. Der Bundesrechnungshof

empfiehlt, anstelle einer vollständigen Überprüfung ein risikoorientiertes Vorgehen. (Tz. 5.2)

Dem FKS-Arbeitsgebiet Prävention ist vorgegeben, zu mindestens 50 % der Arbeitszeit Außendienst zu leisten und mit den behördlichen Streifenfahrzeugen Präsenz zu zeigen. Diese Quote wurde deutlich verfehlt. Die Änderung der Berechnungsmethode allein führt nicht zu einer besseren Präsenzwirkung. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ließe sich die Präsenzwirkung der FKS steigern, wenn die Streifenfahrten auch für intensivierete Kontrolltätigkeiten genutzt würden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Vorgaben zu Personenbefragungen bzw. Ermittlungsverfahren zu erhöhen. (Tz. 5.3)

Prüfungen zur Wirksamkeit von Vermögensabschöpfungen zeigten, dass die 253 gesetzlichen Krankenkassen als Einzugsstellen des Gesamtsozialversicherungsbeitrages nur zögerlich auf Vermögensgegenstände zugriffen, die die FKS als aus Schwarzarbeit stammend ermittelt und mithilfe der Justiz gesichert hatte. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, über die Versicherungsaufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass die Kassen von ihren Zugriffsmöglichkeiten verstärkt Gebrauch machen. (Tz. 5.4)

- 0.4 Als Bestandteil des Haushaltssanierungskonzepts 2004 sollten mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz Mehreinnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro jährlich erzielt werden; diese Erwartung wurde nicht erfüllt. Soweit die FKS Sozialversicherungsschäden in Höhe von 402 Mio. Euro (aus dem Jahre 2005 und dem ersten Halbjahr 2006) festgestellt hat, wurden schätzungsweise 5 % bis 10 % davon vereinnahmt. Auch von den Steuerausfällen in Höhe von 167 Mio. Euro (gleicher Zeitraum) dürften höchstens 10 % kassenwirksam ausgeglichen werden. Der Bundesrechnungshof fordert für die Zukunft, Einnahmen aufgrund gesetzgeberischer Maßnahmen gegen Schwarzarbeit realistisch zu schätzen. (Tzn. 2.1; 6)
- 0.5 Von den im Jahre 2005 festgesetzten Geldbußen in Höhe von 67,1 Mio. Euro flossen dem Bund im selben Jahr nur 7,5 Mio. Euro zu. Den im Jahre 2006 festgesetzten Geldbußen in Höhe von 46,4 Mio. Euro standen Einnahmen in Höhe von 9,7 Mio. Euro gegenüber. Der Bundesrechnungshof regt an, die Ursachen für die Diskrepanz zwischen festgesetzten und rechtskräftigen Geldbußen zu analysieren und daraus Konsequenzen für die vorgegebenen Richtwerte zu ziehen. (Tz. 7)

- 0.6 Die Bundesagentur für Arbeit leitet aus Datenabgleich gewonnene Fälle des Leistungsmissbrauchs zur Bearbeitung an die FKS weiter. Diese und durch Außenprüfung aufgedeckte Leistungsmissbrauchsfälle trugen zusammen zu über 70 % zu den (erledigten) Ermittlungsverfahren der FKS bei. Damit verursachte der Leistungsmissbrauch den Hauptanteil der FKS-Verfahren. (Tz. 8.2; Tabelle)
- 0.7 Nach fast vierjähriger Verfolgungs- und Ahndungsaktivität kann das Bundesministerium der Finanzen auch heute noch keine konkreten Aussagen über die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes für die Schwarzarbeitsbekämpfung machen. Ob Schwarzarbeit verringert wurde und das Gesetz präventiv dazu beigetragen hat, deren Akzeptanz zu senken, bleibt nachzuweisen. (Tzn. 8.1 bis 8.4)

Die FKS verfügt über eine ausbaufähige Datenbasis, die – bei Komplettierung – geeignet wäre, ein Lagebild über Art und Ausmaß der von ihr registrierten Schwarzarbeit zu geben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen, zusammen mit externem Sachverstand/wissenschaftlichen Instituten zu versuchen, den Datenbestand dahingehend zu nutzen, die herkömmlichen Methoden zur Messung der Schwarzarbeit und die Analysen zur Wirkung der FKS zu verbessern. (Tzn. 8.2; 10)

- 0.8 Soweit das Bundesministerium der Finanzen beabsichtigt, die FKS in die Strukturreform der Zollverwaltung einzubeziehen, ist nicht ersichtlich, wie dadurch das Ziel der Schwarzarbeitsbekämpfung besser erreicht werden könnte. Mangels Evaluierung der noch im Aufbau befindlichen FKS ist ihre Einbeziehung in die Zollstrukturreform nicht ausreichend begründet. (Tz. 9)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die Zollverwaltung untersucht und mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Frankfurt/Main und Hamburg Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) geprüft. Er hat dabei auch Gespräche mit Staatsanwaltschaften, Forschungsinstituten, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geführt, die sich mit Fragen der Schwarzarbeit und ihrer Bekämpfung befassen.

Der Bundesrechnungshof unterrichtet mit diesem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über seine Erkenntnisse zu den Aktivitäten der Bundesregierung für eine verbesserte Bekämpfung der Schwarzarbeit in Deutschland. Grundlage der angestrebten Verbesserungen sind gesetzliche Regelungen und Maßnahmen, die Bundesregierung und Parlament in den Jahren 2003 und 2004 getroffen haben (Tz. 2.1).

Die bisher gewonnenen Prüfungserkenntnisse sollen auch dazu dienen, die Einbeziehung der FKS in die geplanten Restrukturierungsmaßnahmen der Zollverwaltung im Rahmen der „Strukturentwicklung Zoll“ zu bewerten.

2 Gesetzliche Grundlagen der Schwarzarbeitsbekämpfung

2.1 Maßnahmen- und Gesetzespaket der Bundesregierung im Jahre 2003

Im Juli 2003 beschloss die Bundesregierung ein Maßnahmen- und Gesetzespaket, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung stärker zu bekämpfen. Schwarzarbeit habe in Deutschland ein alarmierendes Niveau erreicht. Sie schädige gesetzestreue Unternehmer sowie Arbeitnehmer und verursache hohe Einnahmeausfälle bei Sozialkassen und Fiskus. Schwarzarbeit sei kein Kavaliersdelikt, sondern handfeste Wirtschaftskriminalität, die dem Gemeinwesen schweren Schaden zufüge. Mit den Regierungsvorhaben sollten die Notwendigkeit, Schwarzarbeit im Interesse aller ehrlichen Steuer- und Beitragszahler zu verringern, stärker als bisher deutlich gemacht, das Unrechtsbewusstsein in der Bevölkerung gefördert und die gesellschaftliche Akzeptanz von Schwarzarbeit verringert werden.

Auf der Grundlage des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden dazu Verfolgungszuständigkeiten der Bundesagentur für

Arbeit (Bundesagentur) und der Zollverwaltung als Arbeitsbereich FKS bei der Zollverwaltung zusammengefasst und zum 1. Januar 2004 rund 2 600 Beschäftigte der Bundesagentur in den Dienst der Zollverwaltung übergeleitet. Nach Abschluss weiterer Personalgewinnungsmaßnahmen sollten bis Ende 2005 rund 7 000 Arbeitskräfte in dem neuen Arbeitsbereich zum Einsatz kommen.

Zum 1. August 2004 trat als dessen neue Arbeitsgrundlage das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung (SchwarzArbG) in Kraft.

Das SchwarzArbG definiert erstmals die vielfältigen Erscheinungsformen der Schwarzarbeit. Sie wird damit begrifflich von der illegalen Beschäftigung unterschieden, die unverändert Regelungsinhalt und Bekämpfungsziel weiterer Gesetze bleibt. Das SchwarzArbG beschreibt die (zoll-) behördlichen Prüfungsaufgaben und Befugnisse wie auch die Duldungs- und Mitwirkungspflichten der kontrollierten Personen und hebt die Unterstützungspflichten zahlreicher weiterer, von der Rechtsmaterie gleichfalls tangierter Behörden hervor. Zur Verbesserung dieser Kooperation wie auch zur Optimierung der Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft sieht das Gesetz die Führung einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank bei der FKS vor. Des Weiteren enthält es Bußgeld- und Strafvorschriften, wobei das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ermächtigt wird, eine Rechtsverordnung über Regelsätze für Geldbußen wegen im Gesetz aufgeführter Ordnungswidrigkeiten zu erlassen, um einen einheitlichen Ahndungsstandard sicherzustellen.

Das SchwarzArbG war Bestandteil des Haushaltsstabilisierungskonzepts 2004. Unter seiner Geltung sollten ab dem Jahre 2004 Mehreinnahmen von 1 Mrd. Euro jährlich für den Bund erzielt werden. Für Länder und Kommunen wurden Zuflüsse von 300 Mio. Euro erwartet.

2.2 Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit bis zum Jahre 2003

Das SchwarzArbG stellt das vorläufig letzte Glied einer langen Kette legislativer Maßnahmen gegen Schwarzarbeit dar:

1957 mit dem **Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit**¹, nahmen diese Maßnahmen ihren Anfang. § 1 normierte mit drei Grundtatbeständen die Taten des Ausführenden, § 2 bezog sich auf den Auftraggeber. Verstöße waren als Straftaten normiert.

¹ BGBl. I, 1957, S. 315.

- 1974** wurden die Straftaten im Zuge der Strafrechtsreform zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft.
- 1981** wurde der dabei festgelegte Bußgeldrahmen im **Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung**² erhöht. Das Gesetz statuierte darüber hinaus – angesichts der schon seinerzeit zahlreichen in die Bekämpfung der Schwarzarbeit involvierten Behörden – Pflichten der Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterrichtung.
- 1989** wurde der **Sozialversicherungsausweis** einschließlich erweiterter Meldepflichten eingeführt, um die Mittel zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Leistungsmissbrauch und missbräuchlicher Ausnutzung der Geringfügigkeitsgrenze zu erweitern und zu verbessern.
- 1992** wurde mit dem **Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes**³ erstmals auch die Zollverwaltung – neben der damaligen Bundesanstalt für Arbeit – mit einschlägigen Kontrollaufgaben betraut.
- 1993** kamen mit dem **Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms**⁴ weitere Prüfungsrechte hinzu.
- 1997** sah sich der Gesetzgeber im **Justizmitteilungsgesetz**⁵ erneut zu Regelungen zur verbesserten Zusammenarbeit der Behörden bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit veranlasst. Mit dem **SGB III-Änderungsgesetz**⁶ des gleichen Jahres wurde abermals der Schwarzarbeitsbekämpfungsansatz ausgebaut. Die dabei eingesetzten Zollbeamtinnen und -beamten erhielten die Rechte und Pflichten der Bediensteten des Polizeidienstes nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.
- 1999** sollten mit dem **Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse**⁷ Ausweichreaktionen in die Schwarzarbeit verhindert werden.
- 2001** trat das **Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe**⁸ in Kraft, das Bauauftraggeber verpflichtete, einen Steuerabzug in

² BGBl. I, 1981, S. 1390.

³ BGBl. I, 1992, S. 1222.

⁴ BGBl. I, 1993, S. 944.

⁵ BGBl. I, 1997, S. 1430.

⁶ BGBl. I, 1997, S. 594.

⁷ BGBl. I, 1999, S. 388.

⁸ BGBl. I, 2001, S. 2267.

Höhe von 15 % der Rechnung des Leistenden einzubehalten und unmittelbar an das Finanzamt abzuführen, um so das Steueraufkommen zu sichern und der Hinterziehung durch beauftragte Bauunternehmer entgegenzuwirken. Zeitgleich wurde das **Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterfernverkehr**⁹ erlassen.

2002 wurde das **Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit**¹⁰ zusammen mit Vorschriften u. a. zur Generalunternehmerhaftung für Sozialversicherungsbeiträge im Baugewerbe, zur Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit, zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Erhöhung von Straf- und Bußgeldrahmen verkündet.

2003 wurden mit dem **Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**¹¹ die Voraussetzungen für sogenannte Ich-AGs geschaffen und die Regelungen der geringfügigen Beschäftigung und der geringfügigen selbstständigen Tätigkeit erneuert. Ziel war es, legale Erwerbsarbeit zu erleichtern und von Schwarzarbeit abzuhalten.

3 Organisation der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

3.1 Struktur

Bis Ende 2003 waren die zollseitigen Schwarzarbeitsbekämpfungsaktivitäten als Arbeitsbereich „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ (BillBZ) mit 2 062 Arbeitskräften bei 37 Hauptzollämtern und Prüfungsgruppen an 101 Standorten angesiedelt. Als Zentralstelle fungierte eine Informations- und Koordinierungsstelle Bekämpfung der illegalen Beschäftigung mit Sitz in Köln. Mit Überleitung der Bediensteten der Bundesagentur wurde der Arbeitsbereich in „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ umbenannt, auf Sachgebiete in 40 Hauptzollämtern ausgeweitet und mit dem kontinuierlich neu gewonnenen Personal auf 113 Standorte verteilt.

Die Informations- und Koordinierungsstelle Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wurde aufgelöst und in die neu errichtete Abteilung FKS bei der Oberfinanzdirektion Köln überführt. Diese Abteilung übt mit derzeit 120 Arbeitskräften das fachliche Weisungsrecht und die Fachaufsicht über die FKS-Sachgebiete

⁹ BGBl. I, 2001, S. 2272.

¹⁰ BGBl. I, 2002, S. 2787.

¹¹ BGBl. I, 2003, S. 4621.

der Hauptzollämter und deren Standorte aus.

Diese Sachgebiete gliedern sich bei einem Mindestpersonal-(Soll-)Stand von 36 Arbeitskräften je Standort in die Arbeitsgebiete

- Prävention,
- Prüfungen und Ermittlungen,
- Ahndung.

Im Arbeitsgebiet **Prävention** sind rund 20 % des zur Verfügung stehenden Personals eingesetzt. Aufgabe dieses Arbeitsgebietes ist es, die flächendeckende Präsenz der FKS sicherzustellen. Verdachtsfälle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung aufgrund von Anzeigen und Hinweisen sollen schnellstmöglich vor Ort überprüft werden. Zusätzlich werden verdachtsunabhängige Prüfungen und Ermittlungen vorgenommen. Das Arbeitsgebiet leistet Unterstützung für andere Arbeitsgebiete der FKS und andere Behörden (z. B. Staatsanwaltschaft).

Das Arbeitsgebiet **Prüfungen und Ermittlungen** führt alle gesetzlichen Prüfungsaufträge und Ermittlungsverfahren durch, soweit diese nicht in die Zuständigkeit der Arbeitsgebiete Prävention oder Ahndung fallen. In diesem Arbeitsgebiet wird die Mehrzahl des Personals (rund 65 %) der FKS-Sachgebiete eingesetzt.

Das Arbeitsgebiet **Ahndung** ist zuständig für die Verfolgung in Bußgeldverfahren, für die kein Außendienst erforderlich ist, sowie für die Ahndung in Bußgeldverfahren, für die das Hauptzollamt Verwaltungsbehörde ist. Darüber hinaus bearbeitet es die sogenannten DALEB-Verfahren¹², sofern keine Ermittlungen im Außendienst erforderlich sind. Es ist außerdem Einspruchsstelle für Verwaltungsakte der Arbeitsgebiete Prävention sowie Prüfungen und Ermittlungen, soweit der Finanzgerichtsweg gegeben ist. In diesem Arbeitsgebiet sollen rund 15 % des Personals der FKS-Sachgebiete eingesetzt werden.

3.2 Personal und Standorte

Die Bundesregierung setzte den Gesamtpersonalbedarf der FKS im Jahre 2003 auf 7 000 Vollzeitarbeitskräfte fest. Aufgrund der in den Haushaltsgesetzen 2004 bis 2007 vorgesehenen Stelleneinsparungen sind im Bundeshaushalt

¹² DALEB-Verfahren ist ein Datenabgleich von Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen und den von den Arbeitgebern an die Einzugsstellen gemeldeten Beschäftigungszeiten. Somit können Fälle nichtangezeigter (Neben-) Einkommens erkannt werden, wenn die Arbeitgeber ihren Meldepflichten nachkommen. Wird neben dem Leistungsbezug ein Beschäftigungsverhältnis festgestellt, wird die Rechtmäßigkeit des Leistungsbezugs geprüft; zu Unrecht bezogene Leistungen werden zurückgefordert; bei Verdacht auf ordnungswidriges oder strafbares Verhalten wird ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet oder der Vorgang an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

2007 noch 6 651 Arbeitskräfte für die FKS vorgesehen (zum 31. Januar 2007 waren 6 309 Stellen besetzt).

Die gesetzlichen Stelleneinsparungen hatten bisher keinen Einfluss auf die Grundentscheidung des Bundesministeriums hinsichtlich der Anzahl der Standorte und ihrer personellen Mindestausstattung mit 36 Arbeitskräften. Da sich Anhaltspunkte ergeben hatten, dass die effektive Personalzuweisung nicht an allen Standorten dem Arbeitsaufkommen angemessen war, ließ das Bundesministerium den Personalbedarf im Jahre 2005 durch seine Personalbedarfsuntersuchungsgruppe (PUG) prüfen. Sie stellte Abweichungen zwischen dem festgelegten und dem nach Arbeitsanfall ihrer Einschätzung nach erforderlichen Personalbedarf fest. Dabei zeigte sich insbesondere in ausgewählten Großstädten folgende Situation:

Stadt	Personalbedarf lt. BMF / Soll	Ist	Personalbedarf lt. PUG
Berlin	255	233,6	315
Hamburg	126	115,8	142
München	135	115,9	202
Köln	114	102,2	146
Frankfurt/M.	105	96,7	121

Demgegenüber ermittelte die PUG in ländlichen und strukturschwachen Regionen einen häufig niedrigeren als den vom Bundesministerium festgelegten Bedarf, so z. B. in

Stadt	Personalbedarf lt. BMF / Soll	Ist	Personalbedarf lt. PUG
Schwedt (HZA Frankfurt/Oder)	45	43,6	22
Oderberg (HZA Frankfurt/Oder)	45	45	22
Sangerhausen (HZA Magdeburg)	36	19,9	19
Bad Hersfeld (HZA Gießen)	36	30,8	15

Der Bundesrechnungshof hat zwar anerkannt, dass das Bundesministerium nicht gehalten ist, die PUG-Bewertungen zu übernehmen. Auch ist an der Absicht, flächendeckend vertreten zu sein und an einer die Arbeitsfähigkeit sichernden personellen Grundausstattung grundsätzlich nichts auszusetzen. Die in den vorgenannten Beispielen erkennbare Tendenz von örtlicher Über- oder Unterbesetzung sollte aber Anlass sein, die Grundentscheidung zu überdenken und die Einrichtung der Standorte und die Besetzung mit Personal stärker als bisher am Aufkommen der im Rahmen der Ermittlungstätigkeit registrierten Schwarzarbeit auszurichten.

Das Bundesministerium hat zugesagt, dieser Anregung bei der Umsetzung des Projektes Strukturentwicklung Zoll „soweit wie möglich“ zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium seine Empfehlung umsetzt.

4 Kosten

Das Bundesministerium (Zollabteilung) beziffert die Kosten der FKS für die Jahre 2005 und 2006 auf 287,3 Mio. Euro bzw. 313,9 Mio. Euro, die sich auf folgende Kostenarten verteilen:

Kostenart	Betrag in Euro	
	2005	2006
Personalkosten	249.122.268	271.851.117
Mieten und Pachten	17.127.506	20.810.545
Sachkosten	14.719.424	14.066.330
Kalkulatorische Kosten	5.377.365	6.276.509
Umlage organisatorische Kosten	926.642	942.643
Gesamt	287.273.205	313.947.144

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes belaufen sich die Kosten demgegenüber auf 355,4 Mio. Euro bzw. 385,9 Mio. Euro und setzen sich wie folgt zusammen:

Kostenart	Betrag in Euro	
	2005	2006
Personalkosten	310.800.000	337.320.000
Mieten und Pachten	17.127.506	20.810.545
Sachkosten	14.719.424	14.066.330
Kosten der Aus- und Fortbildung	2.788.230	2.962.115
FKS-bezogene Kosten des BMF	1.034.804	1.000.000
Kalkulatorische Kosten	5.377.365	6.276.509
FKS-bezogene Kosten des ZIVIT ¹³	3.540.000	3.540.000*
Gesamt	355.387.329	385.975.499

* Bei dem Kostenansatz für IT-Dienstleistungen des ZIVIT stützt sich der Bundesrechnungshof auf dessen Angaben für das Jahr 2005. Für das Jahr 2006 hat er denselben Wert zugrunde gelegt.

Unter Beibehaltung der Kostenstruktur dieser Jahre werden bei Besetzung aller für den Arbeitsbereich FKS vorgesehenen 6 651 Planstellen und Stellen die Kosten auf 416 Mio. Euro anwachsen.¹⁴

Soweit die dargestellten Kosten voneinander abweichen, hält das Bundesministerium die Ansätze des Bundesrechnungshofes bei der Ermittlung der Personalkosten für methodisch fehlerhaft, da er die Verwaltungsdienstleistungen (z. B. ZIVIT) teilweise doppelt erfasse. Dazu stellt der Bundesrechnungshof fest:

Der Unterschied bei den Personalkosten erklärt sich im Wesentlichen daraus, dass die Zollverwaltung Personalkostensätze zugrunde legt, die sich aus den durchschnittlichen Personal-Ist-Ausgaben für das Zollpersonal, einem Versorgungszuschlag von 30 % dieser Ausgaben und einem pauschalen Personalnebenkostenbetrag zusammensetzt. Sonstige Personalgemeinkosten¹⁵ werden dabei nicht erfasst. Der Bundesrechnungshof geht dagegen von den von der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums alljährlich den obersten Bundesbehörden „für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ bekanntgegebenen Personalkostensätzen¹⁶ aus, welche sich aus den durchschnittlichen Ist-Ausgaben für die Bediensteten des Bundes, einem Versorgungszuschlag in Höhe von 30 % dieser Ausgaben, einem pauschalen Personalnebenkostenbetrag und einem Zuschlag für Personalgemeinkosten in Höhe von 30 % der durchschnittlichen Bezüge ergeben.

¹³ ZIVIT: Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik.

¹⁴ 385 975 499 Euro (Gesamtkosten des Jahres 2006) : 6 165 AK (durchschnittliche Beschäftigtenzahl) x 6 651 AK = 416 399 157 Euro.

¹⁵ Verwaltungsgemeinkosten anderer Organisationseinheiten wie z. B. Innerer Dienst, Haushalts-, Personal- und Organisationsangelegenheiten, die in anderen Bundesverwaltungen mit einem Zuschlag von 30 % der durchschnittlichen Bezüge berücksichtigt werden.

¹⁶ Z. B. Schreiben BMF, II A 3 - H1012 - 10 - 11/05, vom 8. November 2005.

Zwar erfasst auch die Zollverwaltung die sonstigen Personalgemeinkosten nach dem Verursacherprinzip, d. h. dort, wo sie entstanden sind. Sie legt sie aber nicht auf die Fachleistungen (hier: Fachleistung FKS) um. Ohne Zurechnung aber entsteht kein vollständiges Bild, wenn Aussagen über die Gesamtkosten einer Fachleistung zu treffen sind.

In den Erläuterungen zu den von der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums bekannt gegebenen Personalkostensätzen ist ausgeführt, dass der 30-prozentige Zuschlag für sonstige Personalgemeinkosten die Kosten für ressortübergreifende Verwaltungseinrichtungen nicht enthält.¹⁷ Das ZIVIT ist eine solche Einrichtung. Demgemäß sind die dort bei Leistungen für die FKS entstehenden (Personal-) Kosten gesondert anzusetzen. Bei den Erhebungen gab das Bundesministerium an, dass die Kosten der Aus- und Fortbildung nicht in den Sachkosten enthalten sind. Sie waren daher zusätzlich zu berücksichtigen.

Zu den FKS-bezogenen Kosten des Bundesministeriums rechnet der Bundesrechnungshof die Kosten des dortigen FKS-Referats III A 6. Diese werden vom Bundesministerium nicht auf den nachgeordneten Bereich umgelegt. Der Bundesrechnungshof hält eine Zurechnung für erforderlich, weil sie ursächlich mit den Aufgaben der FKS in Zusammenhang stehen. Dabei hat er die Kosten des Jahres 2006 auf Vorjahresgrundlage geschätzt. Der Bundesrechnungshof spricht sich dafür aus, dass das Bundesministerium, insbesondere zur Unterrichtung des Parlaments, die Vollkosten der FKS ausweist.

5 Arbeitsfelder der FKS – ausgewählte Tätigkeitsbereiche

5.1 Schwerpunktprüfungen

In unregelmäßigen Zeitabständen lässt die Abteilung FKS sogenannte Schwerpunktprüfungen durchführen. In der Regel handelt es sich um bundesweite Aktionen, bei denen die Bediensteten des Arbeitsgebietes Prävention in einem sich von wenigen Tagen bis über mehrere Wochen erstreckenden Zeitraum einen ausgewählten Gewerbebezweig besonders intensiv prüfen. Bei Bedarf werden zusätzlich Bedienstete des Arbeitsgebietes Prüfungen und Ermittlungen eingesetzt.

An den FKS-Standorten hat das Arbeitsgebiet Prävention dabei – neben der

¹⁷ S. Schreiben BMF, II A 3 - H1012 - 10 - 11/05, vom 8. November 2005., Ziffer 5 unten.

regelmäßig zu führenden Arbeitsstatistik – ein gesondertes, umfangreiches Berichtsschema auszufüllen, das nach Verdichtung auf Bundeszahlen durch die Abteilung FKS dem Bundesministerium vorzulegen ist.

Mit den Daten verschafft sich die Abteilung FKS nach eigenen Angaben einen Überblick darüber, welche vorläufigen Feststellungen und Maßnahmen beim ersten Zugriff im Rahmen der Schwerpunktprüfungen getroffen werden. Sie dienen darüber hinaus auch der Öffentlichkeitsarbeit.

Eine weitergehende Auswertung, etwa zum Zwecke einer Erfolgskontrolle, mit Aussagen über den Ausgang der eingeleiteten Ermittlungsverfahren oder von kassenwirksam gewordenen Buß- und Verwarnungsgeldern oder nacherhobenen und gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen unterbleibt. Die aus den Daten zu gewinnenden Erkenntnisse werden auch nicht zur Planung und Steuerung nachfolgender Schwerpunktprüfungen oder zu Feststellungen genutzt, welche besondere Wirkung die Kontrollen auf das Aufkommen an Schwarzarbeit in den geprüften Branchen entfalten.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass detaillierte Auswertungen zu den Schwerpunktprüfungen wegen des damit verbundenen erheblichen Personal- und Verwaltungsaufwandes bisher nicht vorgenommen wurden. Mit Einführung eines Statistikmoduls in die Datenbank „Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (ProFiS) werde es künftig möglich sein, elektronische Auswertungen von Schwerpunktprüfungen vorzunehmen, die auch Aussagen über den Ausgang der Ermittlungsverfahren und die dabei festgestellten Schadenssummen zuließe.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, in welcher Weise das Bundesministerium von den elektronischen Auswertemöglichkeiten Gebrauch machen wird.

5.2 Werkvertragsprüfungen

Deutschland hat mit verschiedenen Ländern Mittel- und Osteuropas sowie der Türkei Beschäftigungskontingente vereinbart. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den Partnerstaaten können zur Ausführung von Werkverträgen, die zwischen ihrem Arbeitgeber und deutschen Unternehmen abgeschlossen werden, für eine begrenzte Zeit in Deutschland arbeiten. Die Bundesagentur erteilt hierfür gebührenpflichtige Genehmigungen.

Die FKS überwacht die Einhaltung der für die Arbeitgeber nach den zwischen-

staatlichen Vereinbarungen bestehenden Pflichten und prüft, ob die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) eingehalten werden.

Zu diesem Zweck erhält die FKS von der Bundesagentur die erforderlichen Unterlagen (nachfolgend: Werkverträge). Nach einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium und der Bundesagentur wird seitens der FKS die Prüfung sämtlicher Werkverträge „angestrebt“. Dafür überweist die Bundesagentur 75 % der von ihr vereinnahmten Gebühren an das Bundesministerium. Die Überweisungen beliefen sich im Jahre 2005 auf 17,8 Mio. Euro, im Jahre 2006 auf 18,7 Mio. Euro.

Der „Leitfaden zur Bearbeitung und Prüfung von Werkverträgen“ (Leitfaden), an dem sich die Prüfungen der FKS zu orientieren haben, sieht eine Prüfungsquote von 100 % vor. Ihre Erfüllung könne auf unterschiedliche Weise unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Arbeitsbelastung der Standorte sichergestellt werden. Eine Prüfung der Arbeitnehmer sowie der Geschäftsunterlagen vor Ort sollte der Regelfall sein. Angesichts der Vielzahl der Werkverträge kämen aber auch andere Prüfungsformen in Betracht. Die Auswahl der Prüfungsform habe sich an der Effektivität der Maßnahme auszurichten. Effektiv, so der Leitfaden, sei eine Prüfung, wenn sie zur Aufdeckung eines möglichst hohen Schadens führe. Daher sei zunächst eine risikoorientierte Bewertung durchzuführen.

Insgesamt vermochte die FKS von den Werkverträgen (im Jahre 2005: 10 532; im Jahre 2006: 8 587) bundesweit nur rund 50 % zu prüfen, wobei es zwischen den Standorten erhebliche Unterschiede bei Anzahl, Art und Intensität der Prüfungen und deren Ergebnissen gab.

Die als Regelfall gedachte Prüfung am Ort der Leistungserbringung war in der Praxis die Ausnahme; ganz überwiegend wurden die Unterlagen am Sitz der Dienststellen geprüft. Die Prüfungen beschränkten sich dabei auf die Einhaltung von formalen Auflagen nach dem AEntG, wie rechtzeitige Abgabe der Meldung über Beginn und Dauer der Beschäftigung, Beschäftigungsort, Branche, Arbeitgeber/Verleiher, Name und Geburtsdatum der Beschäftigten, und wurden teilweise erst durchgeführt, nachdem die Arbeiten bereits abgeschlossen waren. Nur bei zwei von elf geprüften Standorten fand der Bundesrechnungshof eine Prüfungspraxis vor, die auch materiell-rechtlich schwerwiegende Verstöße aufdecken konnte. Hier wurden nach Risikokriterien ausgewählte Werkverträge intensiv vor Ort geprüft – mit erheblichem Vorbereitungsaufwand und in Zu-

sammenarbeit mit anderen Ermittlungsbehörden. Eine 100-prozentige Prüfungsquote strebten diese Standorte nicht an.

Angesichts dieser Prüfungspraxis hat der Bundesrechnungshof empfohlen, einer risikoorientierten Auswahl der vor Ort zu prüfenden Werkverträge nach dem Beispiel der genannten Standorte Vorrang vor der Vollständigkeit einzuräumen. Soweit dem die Pflichten aus der Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur entgegenstehen, sollte auf eine entsprechende Änderung hingewirkt werden.

Das Bundesministerium hat dazu keinen Anlass gesehen. Die Verwaltungsvereinbarung sehe keine lückenlose Prüfung der Werkverträge vor. Zwar sei „zur Umsetzung dieser Vereinbarung“ eine Prüfungsquote von 100 % vorgegeben, davon könne aber abgewichen werden. Risikoorientiert werde bereits vorgegangen. Gegenüber den Hauptzollämtern habe die Abteilung FKS zudem stets die Notwendigkeit einer ausgewogenen Durchführung von Werkvertragsprüfungen betont. Gleichwohl werde „zur Verbesserung der Qualität und Quantität der Prüfung von Werkverträgen“ der Leitfaden grundlegend überarbeitet.

Das Bundesministerium hat zur Feststellung, dass Prüfungen überwiegend anhand der Akten und nicht am Ort der Leistungserbringung durchgeführt werden, auf „solche Werkverträge (verwiesen), die aufgrund des zeitlichen Umfangs der Arbeiten oder anderer Aspekte eine Arbeitnehmerprüfung vor Ort nicht erforderlich erscheinen lassen. In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, Geschäftsunterlagen an der Baustelle, am Sitz der deutschen Niederlassung des Werkvertragsunternehmens oder nach Aufforderung in der Dienststelle zu prüfen“. Es hat allerdings angekündigt, bei Überarbeitung des Leitfadens die Vorgehensweise zu konkretisieren, insbesondere den Regelfall einer Prüfung, bestehend aus Personenbefragungen und Prüfung von Geschäftsunterlagen, hervorzuheben.

Nach Lesart des Bundesrechnungshofes gestattet es der Leitfaden derzeit nicht, von der vorgegebenen Prüfungsquote abzuweichen. Effizienzgesichtspunkte und Risikoorientierung bestimmen danach nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ einer Prüfung: Sie haben lediglich Bedeutung bei der Auswahl der Form der Prüfung.

Bei der gegebenen Personalausstattung und dem regional unterschiedlichen Werkvertragsaufkommen ist die FKS außerstande, das Werkvertragsgeschehen lückenlos zu überwachen. Dieser Realität sollte die FKS in ihren Vorgaben

gegenüber den Standorten als auch das Bundesministerium in seiner Vereinbarung mit der Bundesagentur Rechnung tragen. Die Anregung des Bundesrechnungshofes zum risikoorientierten Vorgehen bezieht sich auf Vor-Ort-Prüfungen. Die Angaben der Werkvertragsbeteiligten können – vom Firmensitz im Ausland abgesehen – vollständig und zielführend nur vor Ort und während der Leistungserbringung verifiziert werden. Da das bei über 8 000 Verträgen praktisch nicht durchführbar ist, sollten nur die „lohnenden“ Objekte vor Ort geprüft werden. Mit „Tischprüfungen“ nach Aktenlage kann Schwarzarbeitsbekämpfung nicht verbessert werden. Der Verwaltungshinweis auf die Notwendigkeit einer „ausgewogenen Durchführung der Werkvertragsprüfungen“ ist dem Personalmangel geschuldet und zudem jedenfalls bei den Standorten nicht berücksichtigt worden, die nach wie vor nur nach Aktenlage prüfen. Die Empfehlung, risikoorientiert vorzugehen, stützt sich auf die Verfahrensweise und die Erfahrungen der beiden zitierten Standorte. Deren Methode sollte bei der angekündigten Neufassung des Leitfadens berücksichtigt werden.

5.3 Präsenz in der Öffentlichkeit

Das Arbeitsgebiet Prävention soll durch Streifenfahrten und verdachtsunabhängige Prüfungen (Spontanprüfungen) flächendeckend Präsenz zeigen. Die personelle Ausstattung bemaß das Bundesministerium so, dass ein Zweischichtbetrieb im Außendienst geleistet werden kann. Neben Fahrzeugen ohne spezielle Kennzeichnung sollen mehr als 300 Streifenfahrzeuge in regelmäßigem Schicht- und Wochenenddienst eingesetzt werden. Das Bundesministerium gab vor, dass im Arbeitsgebiet Prävention zu mindestens 50 % der Arbeitszeit Außendienst zu leisten ist (Präsenzquote) und Regelungen zum Sonn- und Feiertagsdienst getroffen werden.

Die Standorte verfehlten diese Zielvorgabe in den Jahren 2005 und 2006 deutlich. Die durchschnittliche Präsenzquote betrug im Jahre 2005 31,6 %; im Jahre 2006 stieg sie auf 33,8 %. Die von den Standorten durchgeführten Samstags-, Sonn- und Feiertagsdienste entsprachen hinsichtlich der Häufigkeit nicht den Vorgaben der Dienstvorschrift. Einige Standorte verrichteten monatelang keinen Sonn- oder Feiertagsdienst. Bei dem Einsatz von Streifenfahrzeugen waren bei ausgewählten Standorten die im Dienstplan ausgewiesenen Außendiensttage zu rund einem Drittel nicht belegt. Auch die Innenrevision der Abteilung FKS hatte beanstandet, dass die Einsatzzeiten dieser Fahrzeuge gemessen an der Schichtlänge zu gering waren, um die vorgegebene Streifenpräsenz sicherzustellen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass den Vorgaben zum Wochenend- und Feiertagsdienst noch nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist. Die Berechnungsmethode zur Präsenzquote habe dazu geführt, dass auch Zeiträume berücksichtigt worden seien, in denen es nicht möglich gewesen sei, Außendienst durchzuführen (z. B. Schießen und Fortbildung, Urlaub, Krankheit). Dadurch hätten deutlich mehr als 50 % der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden im Außendienst verbracht werden müssen, um eine Präsenzquote von mindestens 50 % zu erreichen. Aus diesem Grund seien in den intern der FKS gestellten Leistungsvorgaben des Zollverwaltungszielekatalogs für das Jahr 2007 die Präsenzquote von 50 % beibehalten, jedoch die Basiswerte so verändert worden, dass Abwesenheitszeiten nicht mehr eingerechnet werden.

Auch der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass veränderte Basiswerte nicht ohne Einfluss auf die Zielquote sein werden. Allerdings wird sich durch die Änderung der Berechnungsmethode die Präsenz im Außendienst faktisch nicht erhöhen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ließe sich die Präsenzwirkung der FKS steigern, wenn die Streifenfahrten auch für intensivierete Kontrolltätigkeiten genutzt würden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Vorgaben für Personenbefragungen bzw. Ermittlungsverfahren zu erhöhen.

5.4 Vermögensabschöpfung

Im Rahmen eines Strafverfahrens hat die FKS zu prüfen, ob vermögensabschöpfende Maßnahmen durchgeführt werden können. Hierbei sind nicht nur die Voraussetzungen für den Verfall des Vermögens zu prüfen, sondern auch, ob den geschädigten Sozialversicherungsträgern und ggf. Finanzbehörden Rückgewinnungshilfe bei der Nachforderung hinterzogener Beiträge und Steuern geleistet werden kann. Dazu sind die Tatvorteile zu ermitteln und der Zugriff zu sichern. Die FKS setzte dafür 125 Finanzermittler ein. Diesen gelang es im Jahre 2005 rund 13 Mio. Euro, im Jahre 2006 rund 15,5 Mio. Euro zu sichern.

Dabei wird das Ergebnis wesentlich von Faktoren beeinflusst, die sich einer Steuerung durch die FKS entziehen. Die FKS-Bediensteten handeln als Ermittlungspersonen¹⁸ der 121 Staatsanwaltschaften, die die Entscheidung über die Einleitung von Sicherungsmaßnahmen nach ihrem Ermessen treffen.¹⁹ Aber auch die 253 gesetzlichen Krankenkassen als Einzugstellen des Gesamtsozialversicherungsbeitrages²⁰ griffen nur zögerlich auf Vermögensgegenstände zu,

¹⁸ §§ 14 SchwarzArbG, 152 GVG (vormals: Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft).

¹⁹ § 111b StPO.

²⁰ § 28h SGB IV.

die die FKS ermittelt und im Zusammenwirken mit der Justiz gesichert hatte. Die FKS trat bisher erfolglos an die Dachverbände der gesetzlichen Krankenkassen heran, um diesem Missstand zu begegnen.

Das Bundesministerium hat angeführt, die Möglichkeiten zur verbesserten Inanspruchnahme der gesicherten Vermögenswerte durch die Einzugsstellen würden wahrgenommen. Weitere Verbesserungen der Zusammenarbeit mit den Einzugsstellen auf dem Gebiet der Vermögensabschöpfung werde es prüfen.

Der Bund sollte im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen darauf hinwirken, dass diese ihre gesicherten Ansprüche durchsetzen. Andernfalls bleibt der dafür eingesetzte Personal- und Sachaufwand bei der FKS wirkungslos.

5.5 Aktionsbündnisse

Im Rahmen seiner Bemühungen um eine Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit verfolgt das Bundesministerium das Ziel einer engen Kooperation mit Wirtschaftsverbänden. Seit dem Jahre 2004 schloss es für drei Branchen bundesweite „Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung“ und richtete jeweils einen Arbeitskreis für die weitere Zusammenarbeit mit den zuständigen Verbänden und Gewerkschaften ein: für die Baubranche (2004), für das Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe (2006) und für die Fleischwirtschaft (2007).

Für die Baubranche strebten die Beteiligten zudem Bündnisse auf regionaler Ebene an, die in einigen Regionen auch gegründet wurden. In diesem Zusammenhang entwickelte die Abteilung FKS auch ein „Meldeformular für Hinweise auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung“, dessen Verbreitung das Bundesministerium der Abteilung FKS untersagte. Das Formular sollte nur von den übrigen Bündnispartnern in Umlauf gebracht werden. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, „der Zoll würde die Bürger zu Anzeigen oder gar Denunziation anstiften“. Den von den Verbänden wiederholt vorgetragenen Wunsch, Rückmeldungen über die Folgen der Hinweise zu erhalten, lehnte es aus Datenschutzgründen ab.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass mit branchenbezogenen Merkblättern zur Prüfungsunterstützung, Projekten wie Hospitation von FKS-Bediensteten in Unternehmen, Benennung von lokalen Ansprechpartnern, Übermittlung von Musterkalkulationen und Erarbeitung einer „Darstellung der

Rechtslage“ für das Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe konkrete Ergebnisse erzielt worden seien.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes entfalten die Bündnisaktivitäten des Bundesministeriums dann die größte Wirkung, wenn sich vor Ort eine aktive Zusammenarbeit zwischen FKS und den Bündnispartnern entwickelt und sich daraus Ermittlungserfolge ergeben. Die Tätigkeit der von Verbänden eingesetzten „Baustellenläufer“ im Bereich Berlin-Brandenburg zeigt, dass aufgrund von Milieukenntnissen qualifizierte Hinweise auf Schwarzarbeitsfälle geliefert werden können. Hier und in vergleichbaren Fällen böten sich für die FKS nicht nur vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten, sondern auch motivationsfördernde Rückmeldewege an, die nicht mit Datenschutzbestimmungen kollidieren und zudem die Bündnispartner erkennen ließen, dass ihr Bündnisbeitrag ziel führend genutzt wird. Mit der angekündigten Datenbankverbesserung und bei Umsetzung der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Datenbasisverbreitung (vgl. Tz. 8.3) könnte das Bundesministerium die Bündnispartner jederzeit über ihre branchenspezifischen Ermittlungsaktivitäten informieren. Damit wäre nicht nur dem berechtigten Informationsinteresse der Bündnispartner gedient. Damit wären auch – und das ist in diesem Zusammenhang das Hauptanliegen des Bundesrechnungshofes – Bundesministerium und FKS in die Pflicht genommen, Rechenschaft darüber abzulegen, in welchem Umfang und mit welchen Ergebnissen sie Bündnisbeiträge der Partner konkret zur Schwarzarbeitsbekämpfung einsetzen.

6 Schadenssummen – Zielvorgaben und kassenwirksamer Ausgleich

Das Bundesministerium steuert die Arbeit der FKS über mehrere Zielgrößen. Unter anderem gibt es vor, dass eine möglichst hohe Schadenssumme aufgedeckt werden soll. Mit dem Zollverwaltungszielekatalog 2005 verpflichtete es die FKS-Standorte, eine Schadenssumme von nicht weniger als 165 000 Euro pro Ermittler zu erreichen. Dies galt auch für die Jahre 2006 und 2007.

Die Kategorie Schadenssumme basiert auf verwaltungsinternen Festlegungen. Derzeit werden dafür im Wesentlichen die in Schwarzarbeitsfällen nicht gezahlten Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die Schäden, die der Bundesagentur für Arbeit durch Leistungsmissbrauch entstanden sind, und die Arbeitnehmern in Mindestlohnbranchen vorenthaltene Differenz zu den Mindestlöh-

nen addiert. Letztere sind im Grunde private „Vermögenseinbußen“, die beim Arbeitnehmer – überwiegend mit dessen Einwilligung – entstehen, daher jedenfalls keinen Schaden öffentlicher Kassen darstellen. Bundesweit summierte die FKS diese Schäden für das Jahr 2005 auf 553,6 Mio. Euro, für das Jahr 2006 auf 601,7 Mio. Euro. In der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums wird die Schadenssumme regelmäßig als Beleg für die erfolgreiche Arbeit der FKS angeführt.

Die FKS wird nicht darüber informiert, ob und in welcher Höhe daraus auch Einnahmen erzielt werden. Der Bundesrechnungshof hat daher für die Bereiche Sozialversicherungsschäden (lt. Jahresberichten FKS im Jahre 2005: 222,3 Mio. Euro; im Jahre 2006: 329,2 Mio. Euro) und Steuerschäden (im Jahre 2005: 105 Mio. Euro; im Jahre 2006: 57,3 Mio. Euro) eigene Nachforschungen angestellt, mit folgenden Ergebnissen:

Auf der Grundlage einer Auswertung von FKS-Akten des Jahres 2005 und des ersten Halbjahres 2006 über ermittelte Sozialversicherungsschäden in Höhe von 46,8 Mio. Euro erfragte er bei der Deutschen Rentenversicherung (DRV) die daraus nacherhobenen Beiträge und bei den Krankenkassen, die die Nachforderungen einziehen, die Höhe der erzielten Einnahmen. Dabei stellte sich heraus, dass die DRV nur 29,9 Mio. Euro (63,9 %) der von der FKS verbuchten Sozialversicherungsschäden nachforderte (bei 9,4 Mio. Euro – 20,1 % – wurde überwiegend wegen erkannter Uneinbringlichkeit endgültig, bei 7,5 Mio. Euro – 16,0 % – wegen noch bestehender Verfahrenshindernisse vorläufig von Nachforderungen abgesehen). Von diesen DRV-Forderungen blieben 26,6 Mio. Euro (89,0 %) aus, ganz überwiegend weil die betroffenen Arbeitgeber – meistens in Fällen mit Schäden über 100 000 Euro – insolvent waren. Bei 2,5 Mio. Euro (8,4 %) lag wegen Widerspruchs/Klage eine Aussetzung der Vollziehung vor, war Vollstreckung angeordnet oder standen noch Ratenzahlungen offen. Nur 0,8 Mio. Euro (2,6 %) der von der DRV nachgeforderten Beträge wurden vereinnahmt. Dies entspricht 1,7 % der in den geprüften Fällen von der FKS verbuchten Schäden.

Unter Berücksichtigung von Einnahmen aus noch nachholbaren Festsetzungen und Zahlungseingängen aus bereits ergangenen Nachforderungsbescheiden schätzt der Bundesrechnungshof die Einnahmequote bei Sozialversicherungsschäden auf 5 % bis 10 % der von der FKS dafür verbuchten Schadenssummen (Anlage 1).

Bei im selben Zeitraum ermittelten Steuerschäden zeigte sich ein ähnliches

Bild: Es konnten nur 4,4 % einer bei den Finanzämtern abgefragten, aus FKS-Akten entnommenen Schadenssumme in Höhe von rund 27 Mio. Euro eingetrieben werden. Auch hier dürfte unter Einbeziehung sämtlicher zu berücksichtigender Faktoren die Einnahmequote der Finanzkassen bei höchstens 10 % der von der FKS verbuchten Steuerschäden liegen (Anlage 2).

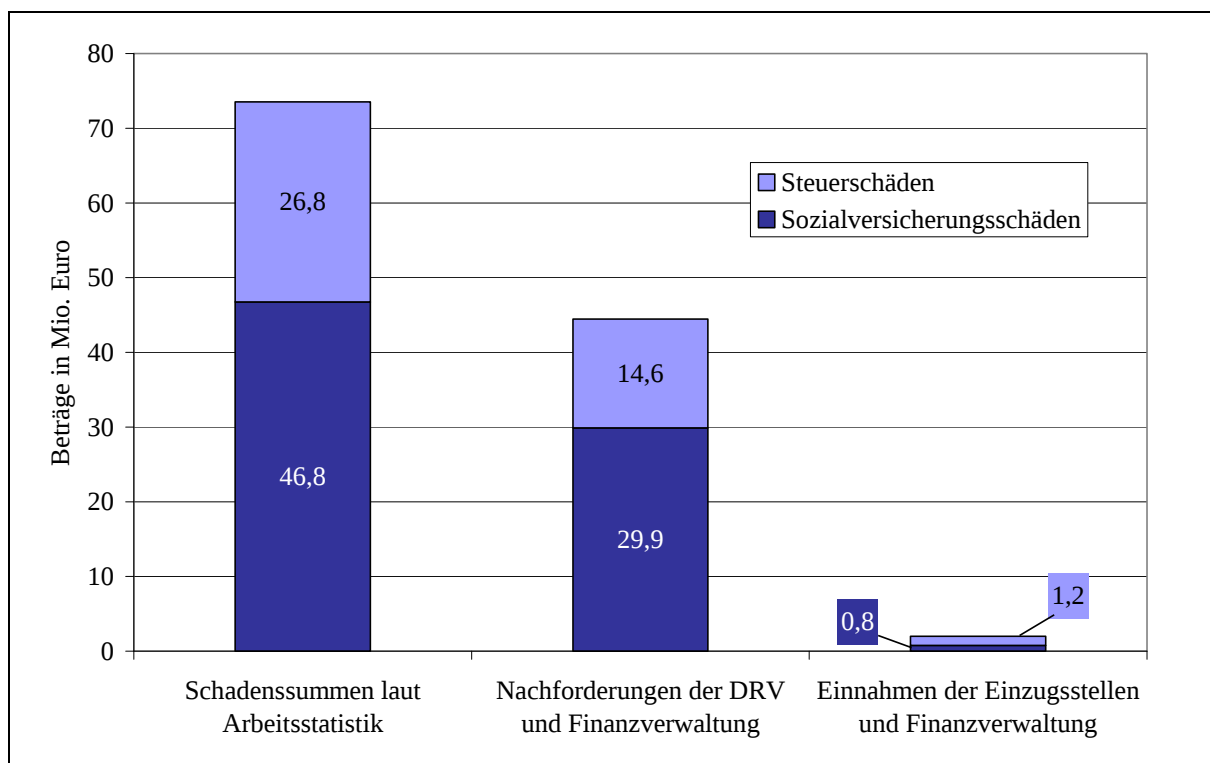


Abbildung: Realisierung von Sozialversicherungs- und Steuerschäden der FKS-Arbeitsstatistik durch die Träger der Rentenversicherung und die Einzugsstellen sowie die Finanzverwaltung in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen.

Die Anlagen 1 und 2 sind erst anlässlich der Schlussredaktion dieses Berichts eingefügt, dem Bundesministerium daher nicht zur Stellungnahme vorgelegt worden. Auf die dem Bundesministerium vorgelegte Berichtsfassung hat er zu den Ermittlungsergebnissen des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, dass es der Deutsche Rentenversicherung Bund nicht möglich gewesen sei, Angaben über die tatsächlichen kassenwirksamen Einnahmen zu machen, die aufgrund der Ermittlungstätigkeit der FKS erfolgt sind. Deshalb könne zur Aussage, dass nur 2,6 % der von der Deutsche Rentenversicherung Bund nachgeforderten Beiträge vereinnahmt worden seien, keine Stellungnahme abgegeben werden. Auch die Schätzung, dass die Einnahmequote der Sozialversicherungs- und Steuerschäden bei höchstens 5 % bis 10 % liege, sei für das Bundesministerium nicht nachvollziehbar.

Der Bundesrechnungshof hält eine nochmalige Befassung des Bundesministeriums nicht für erforderlich. Der nunmehr in den Anlagen 1 und 2 vorgelegte Nachweis über die Schätzgrundlagen macht unwiderlegbar jedenfalls soviel deutlich, dass zwischen Einnahmeerwartung und tatsächlichem Zahlungseingang eine erhebliche Diskrepanz besteht. Daraus leitet der Bundesrechnungshof die Forderung ab, die Haushaltseinnahmen aus der Schwarzarbeitsbekämpfung künftig realitätsgerecht einzuplanen.

7 Geldbußen

Geldbußen spielen für die Darstellung der FKS in der Öffentlichkeit neben der Schadenssumme und den Ergebnissen der Strafverfolgung eine zentrale Rolle. Im Jahre 2005 setzte die FKS Geldbußen in Höhe von 67,1 Mio. Euro fest, im selben Zeitraum wurden dagegen nur 7,5 Mio. Euro (11 %) an entsprechenden Haushaltseinnahmen für den Bund erzielt. Im Jahre 2006 standen den in der Arbeitsstatistik verbuchten Geldbußen in Höhe von 46,4 Mio. Euro Einnahmen der Bundeskasse von 9,7 Mio. Euro (21 %) gegenüber. Der Öffentlichkeit präsentiert die FKS nur die festgesetzten Geldbußen.

Grundlage für die Bemessung der Geldbußen bilden die in einer FKS-Dienstvorschrift enthaltenen Richtwerte, die den Umfang der Sanktion bei den in Frage kommenden Bußgeldtatbeständen vorgeben. Zahlt der Betroffene die durch die FKS verhängte Geldbuße, fließt diese in die Bundeskasse. Bei einer gerichtlichen Bußgeldentscheidung nach einem Einspruch geht die Zahlung an die jeweilige Landeskasse.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Einspruchsquote mit der Höhe der verhängten Geldbußen zunimmt, bei den Geldbußen über 1 000 Euro liegt sie bereits über 50 %. Dabei werden die festgesetzten Geldbußen nach einem Einspruch durch die FKS bzw. das zuständige Amtsgericht häufig – zum Teil drastisch – reduziert bzw. sogar aufgehoben. Bei den geprüften Standorten wurden nur 22 % der von der FKS festgesetzten Geldbußen rechtskräftig.

An einheitlichen Richtwerten für die Bemessung der Geldbußen ist grundsätzlich festzuhalten, auch wenn die hohe Anzahl der Einsprüche eine erhebliche Belastung für die FKS darstellt, da jeder einzelne Fall zeitaufwendig in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht erneut zu überprüfen ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt aber, speziell bei Verfahren gegen Arbeitgeber die Ursachen, die

im Einspruchs- und Gerichtsverfahren zu einer Reduzierung der Geldbußen geführt haben, auszuwerten und Konsequenzen für die Richtwerte zu ziehen.

Um einen Überblick über die festgesetzten und korrespondierenden rechtskräftigen Geldbußen zu gewinnen und diese Daten ohne großen Aufwand abfragen zu können, sollten in der Datenbank ProFiS neben der Zahl der festgesetzten auch die der rechtskräftigen Geldbußen erfasst werden. Des Weiteren hat es der Bundesrechnungshof für geboten gehalten, zumindest in den Jahresberichten neben den festgesetzten auch die dazu gehörigen rechtskräftigen Geldbußen im Zeitpunkt der Berichtserstellung zu veröffentlichen. Schließlich sind es diese, die einer Überprüfung im Einspruchsverfahren bzw. vor Gericht standgehalten haben, sodass ihre Aussagekraft ungleich höher ist.

Das Bundesministerium vermag sich dem Vorschlag, die Anzahl der rechtskräftigen Geldbußen zu veröffentlichen, nicht anzuschließen. Diese würde wegen langer Verfahrensdauer vielfach erst nach Erstellung der Jahresberichte bekannt. Zudem sollten zur generalpräventiven Wirkung in der Öffentlichkeit Umfang und Schwere der Taten und nicht rechtskräftige Entscheidungen oder vereinnahmte Geldbußen dargestellt werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt die dargelegten Schwierigkeiten an, bleibt aber bei seiner Anregung, die Diskrepanz zwischen festgesetzten und rechtskräftigen Geldbußen auszuwerten und daraus Konsequenzen für die vorgegebenen Richtwerte zu ziehen.

8 Zielerreichung – Nachweisdefizit

Mit der Schaffung leistungsfähiger Strukturen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zielt das SchwarzArbG darauf ab, Schwarzarbeit zu verringern und präventiv dazu beizutragen, dass deren gesellschaftliche Akzeptanz deutlich sinkt. Die Wirksamkeit der Bekämpfung ist an der Erreichung dieser Ziele zu messen.

In ihrem ersten Jahresbericht für das Jahr 2004²¹ an das Bundesministerium berief sich die FKS zum Ausweis ihrer Wirksamkeit auf Indikatoren der Zielerreichung, zu denen sie

- die „aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen Aussagen zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland,

²¹ „Arbeitsergebnisse im Aufgabenbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit“.

- das feststellbare Wachsen des gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit der Schwarzarbeitsbekämpfung“ und
- ihre eigenen statistischen Zahlen rechnet.

Die Berichte in den Folgejahren nehmen demgegenüber nur auf das eigene statistische Material Bezug.

8.1 Bewertung der Indikatoren

Zu den Indikatoren stellt der Bundesrechnungshof fest:

8.1.1 Rockwool-Studie / Gruppe Prof. Schneider, Linz

Die wissenschaftlichen Daten, auf die abgehoben wird, stammen aus Untersuchungen zweier Forschungsgruppen:

- Die Studie der Rockwool-Foundation, Kopenhagen, die auf Umfragen basiert, kommt zu dem Ergebnis, dass die Schwarzarbeit in Deutschland von 4,1 % des BIP im Jahre 2001 auf 3,1 % im Jahre 2004 zurückgegangen ist. Die Wertschöpfung durch Schwarzarbeit belief sich danach im Jahre 2004 auf 70 Mrd. Euro.
- Methodisch anders angelegte Untersuchungen der Gruppe: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, Prof. Friedrich Schneider, Linz, und Dr. Enste, Köln, ermitteln das Volumen der erheblich weiter gefassten Schattenwirtschaft. Dieses soll von 356 Mrd. Euro im Jahre 2004 auf 346 und 345 Mrd. Euro in den Jahren 2005 und 2006 zurückgegangen sein, um, aktualisiert, in 2007 wieder auf 349 Mrd. Euro zu steigen. Der Anteil der „originären Schwarzarbeit“ daran soll bei 40 %, das sind rund 140 Mrd. Euro liegen.

In ihrer Antwort vom 17. Januar 2006²² auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung, dass makroökonomische Ansätze, wie die sogenannte Bargeldmethode von Prof. Schneider, nach Auffassung der meisten Experten zu Überschätzungen neigten, Befragungen (Rockwool-Studie) zu Unterschätzungen der Schwarzarbeit, sodass das tatsächliche Ausmaß dazwischen liegen dürfte. Für das tatsächliche Ausmaß der Schwarzarbeit bestehe damit eine beträchtliche Unsicherheitsmarge. Auch eine ursächliche Zuordnung des

²² BT-Drs. 16/415.

Rückgangs zu einzelnen Maßnahmen könne anhand dieser Studien nicht vorgenommen werden.²³

Nach diesem regierungsamtlichen Erkenntnisstand, den der Bundesrechnungshof teilt, sind somit beide Untersuchungsergebnisse als Zielindikatoren im vorgenannten Sinne ungeeignet. Sie scheiden daher als Beleg für Wirkung und Wirksamkeit der FKS aus.

8.1.2 Gesellschaftlicher Konsens

Wo die FKS das Wachsen des „Konsens über die Notwendigkeit der Schwarzarbeitsbekämpfung“ ausgemacht hat, ist nicht ersichtlich. Zum Ausmaß des gesetzzielrelevanten Bewusstseinswandels und dem Sinken der gesellschaftlichen Akzeptanz der Schwarzarbeit machen FKS und Bundesministerium jedenfalls keine Angaben.

8.1.3 Arbeitsstatistik

Die eigenen statistischen Zahlen der sogenannten Arbeitsstatistik (AStat) basieren auf monatlichen Aufschreibungen der Standorte und enthalten über 200 Einzelpositionen. Auf dieser Grundlage unterrichtet die FKS das Bundesministerium in Quartals- und Jahresberichten über ihre Aktivitäten. Ausgewählte Daten daraus werden im Rahmen der „Bilanz der Zollverwaltung“ jährlich auch der Öffentlichkeit präsentiert. Darüber hinaus dient die AStat verwaltungsintern zur Kontrolle, ob die am Jahresanfang in Messgrößen vorgegebenen Leistungsziele (Zollverwaltungszielekatalog) erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Daten der Jahresstatistiken 2005 und 2006 komprimiert und in Übersichten zusammengestellt (Anlagen 3 und 4).

²³ Auch im Jahre 2003 erklärte die Bundesregierung auf Parlamentsanfrage: „Wie schon zum Ausdruck gebracht, ist die quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft Ziel einer Vielzahl von wissenschaftlichen Ansätzen. Allerdings führen diese Ansätze nicht zu ausreichend fundierten bzw. zu methodisch unbedenklichen Ergebnissen. Dieser Sachverhalt ergibt sich aus der grundsätzlichen Schwierigkeit, wirtschaftliche Aktivitäten zu quantifizieren, die steuer- und sozialversicherungsrechtlich sowie statistisch verborgen bleiben und daher nicht erfasst werden können. Wegen der methodischen Probleme liegen der Bundesregierung keine gesicherten Erkenntnisse über den Umfang, die Entwicklung oder die Struktur der Schattenwirtschaft vor“. (BT-Drs. 15/726 vom 28. März 2003). Im einschlägigen wissenschaftlichen Schrifttum löst es Verwunderung aus, warum die Bundesregierung dann trotz dieser eindeutigen Einsichten und Erkenntnisse das SchwarzArbG verabschieden ließ, „um ein Phänomen zu bekämpfen, von dem niemand sagen kann, wie bedeutsam es überhaupt ist“. Vgl. dazu: Koch, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Sonderdruck aus Band 33 (2007), Heft 2, S. 165/166.

Danach haben in den Vergleichsjahren 2005 und 2006 die Einsatzkräfte der FKS einschließlich Sonderkommissionen (2005: Ø 5 495 Arbeitskräfte; 2006: Ø 6 112 Arbeitskräfte) folgende Arbeitsergebnisse geliefert:

	2005	2006
Selbstinitiierte Personenbefragungen	356.110	423.175
Zugeleitete Hinweise	88.150	91.296
Verfahrenseingänge von der BA	67.334	97.323
Werkvertragsprüfungen	5.660	5.546
Baustellenprüfungen	44.196	51.286
Arbeitgeberprüfungen Bau	24.397	28.443
Arbeitgeberprüfungen andere Branchen	53.942	54.815
Einleitung OWi-Verfahren	60.164	63.078
Qualifiziert erledigt	43.485	44.643
Mit Bußgeldbescheid erledigt	31.287	30.897
Einleitung Strafverfahren	81.352	105.246
Abgabe Strafverfahren an StA	81.464	92.124
▪ davon Straftaten der Kategorie 1		
- Schäden bis 2.500 Euro	10.267	14.074
- Schäden bis 500.000 Euro	5.570	6.229
- Schäden über 500.000 Euro	178	234
▪ Davon Straftaten Kategorie 2	2.905	2.804
▪ Davon aus Arbeitsbereich Ahndung	62.544	68.783
Einstellungen zugeleiteter Strafverfahren durch die StA nach §§ 153, 153a, 170 StPO	44.258	52.638
Zurückgabe zugeleiteter Strafverfahren durch die StA zur Weiterverfolgung als OWi	17.842	19.160
Ergangene Urteile		
▪ gegen Arbeitgeber	1.270	1.971
▪ gegen Arbeitnehmer	3.641	20.161
▪ vom Arbeitsbereich Ahndung erwirkt	20.784	keine expliz. Angabe
Anzahl Urteile mit Freiheitsstrafen	1.525	1.644
Die FKS-Aktivitäten führten zu (in Euro):		
Geldbußen	67.017.104	46.320.094
Geldstrafen	14.809.624	19.847.121
Geldauflagen	1.572.103	3.582.224
Verfall	204.394	110.835
Eingezogenen Gegenständen	68.403	24.569
Verwarnungsgelder	46.156	54.891
An Schäden wurden ermittelt (in Euro):		
Für Sozialversicherung	246.634.833	330.399.753
Für Steuer	100.741.900	57.501.615
Sonstige	131.391.298	215.676.204
Vom Arbeitsgebiet Ahndung	84.044.319	in o. a. Beträgen enthalten
Korrektur (Erhöhung) aus Vorjahr		5.637.023
Summe	562.812.350	609.214.595

Die AStat erfasst danach nur die Prüfungsaktivitäten und die wesentlichen Sanktionsfolgen, gibt mithin Auskunft über die Intensität der FKS-Tätigkeiten und das Ausmaß der dabei registrierten Schwarzarbeit (im Sinne der Gesetzesdefinition). Umfang und Entwicklung der darüber hinaus deutschlandweit geleisteten Schwarzarbeit lassen sich daraus nicht ablesen. Ebenso wenig eignet sie sich mit ihren derzeit von den Standorten geforderten Angaben – jedenfalls allein und ohne Zuhilfenahme weiterer Erhebungsgrößen – zur Messung und zum Nachweis der verhaltenslenkenden Wirkung (Prävention) der Maßnahmen.

8.2 Anregung des Bundesrechnungshofes – Wirkungsanalyse

Ob und inwieweit die FKS zur Erreichung der Gesetzesziele beigetragen hat, ist jedenfalls mit den drei Indikatoren nicht belegt. Im Bemühen, sich selbst Klarheit über die Wirksamkeit der FKS zu verschaffen, gab das Bundesministerium im Jahre 2005 ein Forschungsvorhaben zur „Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit: Empirische Untersuchung der Entwicklung der Schwarzarbeit und des hierauf bezogenen Bewusstseins- und Wertewandels – Machbarkeitsstudie“ in Auftrag. Es verwarf dessen Vorschläge aber als unpraktikabel. Eigene Mess- oder Analysemethoden entwickelte es nicht.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass es für den Gesetzgeber erforderlich ist zu wissen, ob oder in welchem Ausmaß und wie die angestrebten Ziele eines Gesetzes, dessen Umsetzung der Verwaltung übertragen wurde, erreicht werden. Er hat es daher für erforderlich gehalten, erneut initiativ zu werden und den noch ausstehenden Wirkungsnachweis in Zusammenarbeit mit externem Sachverstand/wissenschaftlichen Einrichtungen vorzunehmen. Dabei wird das empirische Datenmaterial eine umso größere Rolle spielen und an Aussagekraft gewinnen, als die noch bestehenden Lücken im registrierten Lagebild geschlossen werden.

Beispiele hierfür sind:

- Die AStat macht zu Prüfungen von Werkverträgen erst seit dem Jahre 2006 Angaben über die Anzahl der Beanstandungen (801) sowie die dabei gegen Arbeitgeber (691) und Arbeitnehmer (395) eingeleiteten Ermittlungsverfahren; dabei lässt sie nicht erkennen, ob und mit welchen Ahndungsfolgen die Verfahren enden. Über die missbräuchliche Inanspruchnahme der Regierungsvereinbarungen lassen sich daraus keine Erkenntnisse gewinnen.
- Als Ergebnis der Baustellenkontrollen werden nur die Anzahl der überprüften Ar-

beitgeber und die daraus resultierenden Ermittlungsverfahren – ohne Angabe über deren Ergebnisse – dokumentiert. Arbeitnehmerverstöße werden hierbei, wie auch bei Kontrollen in „anderen Branchen“ nicht erfasst.

- Die AStat enthält über Folgen aus der Kontrolle öffentlicher Baustellen keine Angaben.
- Bei der Angabe der Anzahl eingeleiteter Ermittlungsverfahren gegen Arbeitnehmer bleibt deren Branchenzugehörigkeit unerwähnt. Bei Arbeitgeberverfahren wird zwar nach „Bau“ und „anderen Branchen“ unterschieden, die „andere Branche“ aber nicht benannt.
- Von Aufzeichnungen zur Nationalität der Verfahrensbetroffenen wird abgesehen.
- Es fehlen trotz des überragenden Anteils eingeleiteter Verfahren wegen Leistungsbetrugs am Gesamtverfahrensaufkommen Angaben, in welchem Umfang und mit welchen Sanktionsfolgen der unberechtigte Empfang von Sozialleistungen – insbesondere nach justizieller Befassung – geahndet wird.
- Bei den Angaben zu Bußgeldbescheiden, Strafverfahren und Freiheitsstrafen wird hinsichtlich Arbeitnehmer-/Arbeitgebereigenschaft und Branche nicht differenziert; zu pauschal ist auch die Position Urteile, die vom Arbeitsbereich Ahndung erwirkt wird.
- Es werden die verhängten Freiheitsstrafen als Summe in Jahren ausgedrückt (2005: 1 515 Jahre; 2006: 1 641 Jahre). Zu Analyse Zwecken wäre ein differenzierter Ausweis sachgerechter, der – mit Bezug auf den Gesetzesverstoß – Kategorien bestimmter Strafverfahren erkennen lässt.

Der bisher unter dem Gesichtspunkt Wirkungsanalyse und Effizienzmessung im Hinblick auf die Gesetzeszielerreichung gänzlich ungenutzt gebliebene Datenbestand der „führenden Tatbestände“ sollte in die empfohlene Kooperation mit eingebracht werden. Unter der Bezeichnung „führende Tatbestände“ werden von den Ermittlern die Ordnungswidrigkeiten- bzw. Strafnormen dokumentiert, unter denen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, der Aktenvorgang angelegt und in der Folge bearbeitet wird.

Der führende Tatbestand wird von dem Ermittler nach eigener Bewertung vergeben. Werden mit einer Tat mehrere Tatbestände erfüllt, spiegelt der führende Tatbestand den Tatvorwurf wieder, der nach Einschätzung des Ermittlers am schwersten wiegt, d. h. mit der höchsten Strafe bewehrt ist (daher: führender Tatbestand). Der in ihm verkörperte Rechtsverstoß kann mithin bei den erledigten Ermittlungsverfahren häufiger vorkommen, als er als führender Tatbestand erfasst wird. Aussagen über die absolute Zahl der mit den Ermittlungsverfahren verfolgten Normverstöße lassen sich daher nicht machen. Trotz dieser Einschränkung sind aber Tendenzen ablesbar, die sich zur Analyse eignen.

So machen die als Anlagen 5 und 6 beigelegten Tableaus, z. B. zu den erledigten Verfahren und den dabei festgestellten Normverstößen, folgende Angaben:

Jahr	2005	2006	
Erledigte Verfahren	153.227	164.835	
davon Leistungsmissbrauch ²⁴	109.335	120.442	entspricht über 70 % der erledigten Verfahren
verbleibende Verfahren	43.872	44.393	

Davon entfallen z. B. auf:

Aktive/passive Ausländerbeschäftigung	24.497	23.315
Verstöße gegen das Arbeitnehmerentsendegesetz	7.424	6.170
Vorenthaltung und Veruntreuung von Arbeitsentgelt	4.031	7.177
Verstöße gegen AsylVfG, AuslG/AufenthG	3.975	3.810
Steuerhinterziehung	995	885

Wenn auch dieser Datenbestand die Justizfolgen der Rechtsverstöße angäbe, branchenspezifisch ausgestaltet und mit der (detaillierteren) Arbeitsstatistik verknüpft werden würde, sodass alle Ermittlungsverfahren vom Anfangsverdacht bis zur Ahndung mit dem jeweiligen Strafvorwurf und seinen Justizfolgen nachvollziehbar wären, entstünde eine hervorragende, zu weiteren Analysen geeignete Datenbasis. Deren deskriptive Auswertung könnte schon vor einer Nutzung zu weiteren wirkungsanalytischen Messungen der Schwarzarbeitsentwicklung durch externe Institute Auskunft über das registrierte Vorkommen von Schwarzarbeit in den geprüften Bereichen geben: Insbesondere der Gesetzgeber erhielte mit einem solchen Lagebild umfassend Rückmeldung über Art und Umfang der Rechtsverstöße, die Täterherkunft und -strukturen, die Justizbewertung sowie – wenn die geschädigten Kassen über den Schadensausgleich informiert – zu seinen Einnahmeerwartungen.

Schon jetzt aber hat es der Bundesrechnungshof für angebracht gehalten, aus den Daten der AStat Folgerungen für die Einsatzsteuerung zu ziehen, z. B. aus der vergleichsweise hohen Zahl der der Justiz zugeführten Straftaten bei Schä-

²⁴ § 8 Abs. 1 Nrn. 1a und 1b SchwarzArbG, § 263 StGB, § 63 Abs. 1 Nr. 6 SGB II und § 404 Abs. 2 Nr. 26 SGB III.

den bis zu 2 500 Euro und deren Verfahrenseinstellungen. Die Fallzahl weckt nämlich im Lichte der anlässlich der Gesetzeseinbringung im Bundestag geäußerten Erwartungen²⁵ Zweifel, ob die Einsatzschwerpunkte gesetzgeberischer Intention entsprechen.

8.3 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat an seiner Bewertung festgehalten, dass sowohl die Forscher der Rockwool-Foundation als auch das IAW und Prof. Schneider unabhängig voneinander und nach alternativen Methoden gleichermaßen „einen deutlichen Rückgang der Schwarzarbeit bzw. der Schattenwirtschaft in den letzten Jahren feststellen“ würden. Dass ein gesellschaftlicher Konsens in immer stärkerem Umfang erreicht werde, macht es daran fest, dass sich bis Juli 2007 insgesamt 14 Verbände und drei Gewerkschaften in bürgerschaftlichem Engagement zu Aktionsbündnissen mit dem Bundesministerium bereit gefunden hätten.

Zur Aufforderung, eine Wirkungsanalyse vorzunehmen und dabei die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Instituten zu suchen, erklärt es, Umfang und Entwicklung der Schwarzarbeit könnten nicht genau errechnet und mit absoluten Zahlen belegt werden. Ihm seien keine verlässlicheren Mess- und Analysemethoden als die nach Rockwool bzw. IAW/Prof. Schneider bekannt. Die vom Bundesrechnungshof zur Aufnahme in die Arbeitsstatistik zusätzlich geforderten Daten würden in der FKS-Datenbank ProFiS erfasst. Das zur Auswertung dieser Daten notwendige Statistik-Modul sei in Kürze verfügbar. Dann würden sich auch Auswertemöglichkeiten nach führenden Tatbeständen, betroffenen Branchen und über den gesamten Ablauf des Verfahrens, von der Personenbefragung bis hin zu den Justizfolgen ergeben. Damit könnten dann aber auch nur Aussagen zu den geprüften Fällen gemacht werden. Folgerungen über das tatsächliche Ausmaß der Schwarzarbeit ließen sich daraus nicht ableiten.

Die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der (richtigen) Auswahl der Einsatzschwerpunkte teilt das Bundesministerium ebenfalls nicht. Nach Auffassung des Bundesministeriums wäre es ein falsches Signal auch gegenüber der Öffentlichkeit, wenn Straftaten mit geringeren Schäden nicht ebenfalls verfolgt würden.

²⁵ Vgl. Plenarprotokoll 15/108 (BT, Stenogr. Bericht, 108. Sitzung, 6. März 2004).

8.4 Würdigung des Bundesrechnungshofes

Das Bundesministerium sollte in Anbetracht des hohen Personaleinsatzes in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen weiterhin nach geeigneten Möglichkeiten suchen, Stand und Entwicklung der Schwarzarbeit und die Auswirkungen der Kontrolltätigkeit darauf zu messen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unterschätzt das Bundesministerium die insbesondere in der Abteilung FKS vorhandenen Möglichkeiten, die bisherigen Messmethoden zu verbessern und den Komplex Schwarzarbeit besser aufzuklären.

Neben der als ungeeignet zur Messung der Wirkung der FKS-Aktivitäten auf den Umfang der Schwarzarbeit verworfenen Studie lagen noch weitere Angebote von Forschungsinstituten vor. Wenn dem Bundesministerium das Resultat seiner ursprünglichen Auftragsstudie unpraktikabel erscheint, sollte es Alternativen berücksichtigen. Bei den hohen Kosten für die FKS und dem Umfang des bisher angenommenen Schwarzarbeitvolumens ist eine Analyseuntätigkeit nicht die angemessene Reaktion.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob und wie verbesserte Auswertungsmöglichkeiten nach Einführung eines Statistik-Moduls in die Datenbank ProFiS für eine bessere Verwaltungssteuerung und Parlamentsberatung genutzt werden.

Nicht geteilt wird die Ansicht des Bundesministeriums, dass sich ein Wachsen des gesellschaftlichen Konsenses über die Notwendigkeit der Schwarzarbeitsbekämpfung an der Anzahl der Aktionsbündnisse ablesen lasse. Zum einen haben die Bündnisbemühungen nicht alle schwarzarbeitsbetroffenen Branchen erreicht. Zum anderen bleibt das Bundesministerium auch hier den Nachweis schuldig, dass in den Bündnisbranchen die Schwarzarbeit tatsächlich zurückgegangen ist.

9 Geplante Umstrukturierung der FKS-Arbeitsgebiete im Rahmen der Zollstrukturreform

Im Jahre 2006 veröffentlichte das Bundesministerium Pläne für eine Strukturreform der Zollverwaltung, die auch Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der Schwarzarbeitsbekämpfung durch die FKS hat.²⁶

²⁶ BMF, „Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung – Zollverwaltung –, Grobkonzept Oktober 2006.“

Danach sollen u. a. die Sachgebiete der Hauptzollämter neu geordnet und die Aufgaben des Sachgebiets Schwarzarbeitsbekämpfung auf drei Sachgebiete verteilt werden: das Arbeitsgebiet „Prävention“ soll mit den Aufgabenbereichen Mobile Kontrollgruppen, Grenzaufsicht/Wasserzoll, Reiseverkehr, Vorfeldüberwachung und Überwachungsgruppen zu einem neuen Sachgebiet „Kontrollen“ zusammengefasst werden; das Arbeitsgebiet „Ahndung“ der FKS soll mit den Aufgabenbereichen des bisherigen Sachgebiets Bußgeld und Strafsachen und Ahndungsaufgaben im Bereich des Außenwirtschafts- und Marktordnungsrechts sowie der Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs in einem einheitlichen Sachgebiet „Ahndung“ zusammengeführt werden. Das Arbeitsgebiet „Prüfungen und Ermittlungen“ der FKS soll zu einem eigenen Sachgebiet verselbstständigt werden. Zur konkreten organisatorischen und personalwirtschaftlichen Ausgestaltung soll bis Anfang des Jahres 2008 ein Feinkonzept erstellt werden.

Mit Schreiben vom 17. November 2006 an den Bundesminister der Finanzen übten die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (BAU), der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes Kritik an der geplanten Strukturreform. Eine effektive zentrale Steuerung des Einsatzes der Präventiv-, Kontroll- und Ahndungskräfte sei unabdingbar. Intensivtäter agierten in der Regel deutschlandweit oder sogar in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Die geplante Strukturreform sei einer effektiven Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung abträglich, „Kleinstaaterei“ auf diesem Gebiet sei ein Schritt in die falsche Richtung. Auch die vorgesehene Aufteilung der bei den Hauptzollämtern bislang in einem Sachgebiet gebündelten Aufgaben auf drei Sachgebiete berücksichtige die Bedürfnisse einer effektiven Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht ausreichend.

Dem Bundesrechnungshof erschließt sich insbesondere nicht, welchen Zueginn die Schwarzarbeitsbekämpfung durch die Aufhebung der bisherigen Sachgebietseinheit von „Prävention“ und „Prüfungen und Ermittlungen“ erfahren soll. Die Aufgaben „Prävention“ und „Prüfungen und Ermittlungen“ sind eng miteinander verzahnt. Verstöße, die das Arbeitsgebiet „Prävention“ bei Kontrollen im Außendienst feststellt, führen zu Ermittlungsverfahren, die in der Regel durch Beschäftigte des Arbeitsgebiets „Prüfungen und Ermittlungen“ weiterbearbeitet werden. Dies erfordert engste Kooperation, die nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bei organisatorischer Trennung beeinträchtigt wird, zumal wenn auch Standortveränderungen damit verbunden sein sollten. Vor

allem geht das erworbene Spezialwissen der Präventionseinheiten verloren, wenn sie in die Aufgabenfülle des neuen Kontrollsachgebiets eingebunden werden. Wie andererseits auch ein Präventionseinsatz des bisher z. B. bei Grenzabfertigung oder Vorfeldüberwachung eingesetzten Personals nur dann in Betracht kommen kann, wenn es nach intensiver Schulung in der Lage sein wird, die durch sozial- und arbeitsrechtliche Spezialbestimmungen geprägten Prüfungen der Schwarzarbeitsbekämpfung so qualifiziert durchzuführen, dass das Sachgebiet „Prüfungen und Ermittlungen“ auf dieser Grundlage Ermittlungsverfahren durchführen kann.

Als der Bundesrechnungshof im Jahre 2006 seine Prüfungen begann, wurde er von der Verwaltung darauf hingewiesen, dass die FKS als – wie es der Gesetzgeber wollte – „leistungsfähige Struktur zur Bekämpfung der gewerbsmäßigen Schwarzarbeit“ noch im Aufbau begriffen sei, was er bei seinen Feststellungen berücksichtigen möge.

Es überrascht daher, dass das Bundesministerium nun selbst auf die Aufbau-phase keine Rücksicht nimmt, sondern vielmehr die FKS, als von Zollaufgaben freie, vom Gesetzgeber mit Sonderaufgaben betraute Spezialeinheit, in seine Strukturreformüberlegungen mit einbezieht, deren Notwendigkeit sich aus den klassischen Funktionen der Zollverwaltung ergeben. Damit erhält die Zollverwaltung auch Zugriffs- und Verfügungsmacht über allein der FKS zugeordnete Personalstellen.

Die Zollstrukturreform hat zum Ziel, Arbeitsergebnisse zu verbessern, Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen und Verwaltungsabläufe zu beschleunigen. Wie dieses Ziel bei der FKS durch eine stärkere Einbindung in die Zollstrukturen gelingen soll, erschließt sich schon deshalb nicht, weil das Bundesministerium keinerlei Feststellungen zur Effizienz der FKS in ihrer derzeitigen Organisationsform getroffen hat.

Für das Bundesministerium schafft die Zusammenführung aller Kontrolleinheiten in einem Sachgebiet eine personalwirtschaftlich breitere Basis. Durch zielgerichtete Ressourcensteuerung werde gewährleistet, dass der Personaleinsatz für FKS-Präventionsaufgaben auch im neuen Sachgebiet „Kontrollen“ vorgehalten und lageabhängig angepasst werden könne.

Der Bundesrechnungshof vermag bei dem derzeitigen Planungsstand keine Wirkungssteigerung für die Schwarzarbeitsbekämpfung zu erkennen. Er fordert das Bundesministerium auf, zunächst die Effizienz der FKS in ihrer derzeitigen

Organisationsform zu evaluieren, bevor sie grundlegend neu strukturiert wird.

10 Zusammenfassende Würdigung

Die FKS hat die ihr intern gestellten Leistungsvorgaben (Zollverwaltungsziele-katalog) zur Verfolgung und Ahndung der Schwarzarbeit in weiten Teilen erfüllen können.

Schon bei Anlegung anderer Parameter relativiert sich jedoch das Ergebnis der Leistungen. Das zeigen z. B. die aufgrund von aufwendigen Personenbefragungen eingeleiteten Ermittlungsverfahren. Diese werden von der Justiz häufig eingestellt. Ermittelte Schäden oder festgesetzte Bußgelder führen nur in vergleichsweise geringem Umfang zu Einnahmen.

Eine Verringerung der Schwarzarbeit ist bisher nicht nachgewiesen. Der Gesetzgeber kann auch nach vier Jahren intensiver Verfolgung nicht davon ausgehen, dass Schwarzarbeit an Attraktivität verloren hat.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes entzieht sich das Bundesministerium notwendiger Anstrengungen zu einer Wirkungsanalyse. Dabei erkennt auch der Bundesrechnungshof nicht das Grundproblem der Messbarkeit von Schwarzarbeitsaktivitäten. Alle wissenschaftlichen Anstrengungen, auch die zur Messbarmachung von Schwarzarbeit, sind aber im Fluss und um Erkenntniserweiterung bemüht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Bundesministerium seine nach dem ersten Gutachtervorschlag eingestellte Suche nach der Machbarkeit einer Wirkungsmessung wieder aufnimmt. Angesichts des zwischenzeitlich gesammelten Datenmaterials und der angekündigten Fähigkeit zur umfassenden deskriptiven Auswertung, verfügt die FKS über ein empirisches Datenmaterial, das insbesondere bei Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Instituten belastbarere Befunde als bisher zur Schwarzarbeit liefern könnte. Dadurch wäre zeitnahes, adäquates gesetzgeberisches Reagieren möglich. Unabhängig davon sollte das Bundesministerium durch verbesserte Auswertungen seiner Statistiken dem Gesetzgeber regelmäßig ein umfassendes Lagebild zu Umfang und Struktur der aufgedeckten Schwarzarbeit vermitteln.

Bevor das Bundesministerium die Strukturen der FKS zu einem Zeitpunkt ändert, zu dem der Ausbau noch nicht abgeschlossen ist, sollte es die bestehende

Organisation und Arbeitsweise evaluieren. Anstatt sie in Teilen der allgemeinen Zollverwaltung zuzuschlagen, hält es der Bundesrechnungshof für sachdienlicher, die FKS in ihrer zollunabhängigen Sonderfunktion zu verselbstständigen und sie etwa nach Art des Zollkriminalamtes unter dem Dach der Mutterverwaltung zu führen.

Der Bericht ist am 28. November 2007 vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 11. Januar 2008

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes
Professor Dr. Dieter Engels

Der Vizepräsident
des Bundesrechnungshofes
Norbert Hauser

Sozialversicherungsschäden

Nachforderungen laut DRV			
Bei der DRV angefragte SV-Schäden	46.751.465		
Davon durch Bescheide festgesetzt	29.884.876	= 63,9 % der Schadenssumme	
Vereinnahmungen laut Einzugsstellen			
Davon durch Einzugsstellen vereinnahmt	786.683	= 2,6 % der Nacherhebungen (29.884.876) bzw. = 1,7 % der Schadenssummen (46.751.465)	1,7 %
Möglichkeit weiterer Einnahmen			
<u>Zurückgestellte Nachforderungen</u> (Abschluss Strafverfahren abwarten: 5.188.420; weitere Ermittlungen erforderlich: 717.919; Verfahren noch offen: 1.602.957; noch keine Bearbeitung: 187.476)	7.696.772	Überträgt man hierauf die Einnahmequote von 2,6 % der Nachforderungen, so würden weitere 200.116 kassenwirksam werden. Dies entspricht 0,4 % der angefragten Schadenssumme von 46.751.465	0,4 %
<u>Noch offene Zahlungen</u> (Aussetzung der Vollziehung: 2.260.320; in Vollstreckung: 172.512; offene Ratenzahlungen: 28.243)	2.461.075	Bei vollständiger Einzahlung dieser Beträge würden weitere 5,3 % der angefragten Schadenssumme (46.751.465) kassenwirksam.	5,3 %
Geschätzter Anteil der Kasseneingänge an den SV-Schadenssummen nach Abschluss aller Vorgänge:			7,4 %

Steuerschäden

Vereinnahmungen laut Mitteilungen der Finanzbehörden			
Bei Finanzbehörden angefragte Steuerschäden	26.783.113		
Davon durch Bescheide festgesetzt	14.579.819	= 54,4 % der Schadenssumme	
Davon vereinnahmt	1.186.689	= 8,1 % der Steuerfestsetzungen (14.579.819) bzw. = 4,4 % der Schadenssummen (26.783.113)	4,4 %
Möglichkeit weiterer Einnahmen			
<u>Zurückgestellte Steuerfestsetzungen</u> (Laufende Ermittlungen: 567.320; Auswertung bei weiterer Prüfung der Finanzbehörde: 232.366; Auswertung des FKS-Schlussbericht durch die StA wird abgewartet: 186.088)	985.774	Überträgt man hierauf die Einnahmequote von 8,1 % bei den Nachforderungen, so würden weitere 79.848 kassenwirksam werden. Dies entspricht 0,3 % der angefragten Schadenssumme von 26.783.113.	0,3 %
<u>Noch offene Zahlungen</u> (In Vollstreckung: 237.758; Einspruchs- oder Gerichtsverfahren anhängig: 733.530; Noch nicht fällig: 6.535)	977.823	Bei vollständiger Einzahlung dieser Beträge würden weitere 3,6 % der angefragten Schadenssumme (26.783.113) kassenwirksam.	3,7 %
Geschätzter Anteil der Kasseneingänge an den Steuerschäden nach Abschluss aller Vorgänge:			8,4 %

Aktivitäten der FKS 2005	EV-OWi eingeleitet	EV-OWi erledigt	EV-OWi eingestellt	Strafverfahren eingeleitet	Strafverfahren Abgabe an StA	Strafverfahren eingestellt von StA	Strafverfahren Rückgabe von StA zur Weiterverfolgung als OWi	Justizfolgen - Anzahl Urteile	davon mit Freiheitsstrafe	Sonstige Folgen fin. Art	Schadenssumme (inkl. 5 %-iger Korrektur aus Jahresbilanz 2005)	davon SV-Beiträge	davon Steuern	davon sonstige (aus Straftaten und OWi)
Personal: 5.458 Mit SOKO: 5.495 eingegangene Hinweise: 88.150 Personenbefragungen: 355.876 Mit SOKO: 356.110 Prüfungen Werkverträge: 5.315 Mit SOKO: 5.660 Baustellen: 43.962 Mit SOKO: 44.196 (davon öffentliche: 6.257) AG-Bau: 24.374 Mit SOKO: 24.397 AG-andere Branchen: 53.942								1.257 (gg. AG) 3.634 (gg. AN) 20.784 (erwirkt von Ahndung) *	1.515					
Verfahreingänge von BA: 67.334 (davon DALEB: 48.878) gg. AG-Bau gg. AG-andere Branchen gg. AN (davon durch Ahndung gg. Dritte	10.515 9.839 39.382 28.248 428			3.147 6.926 12.452 731						aus Geldbußen: 67.017.104 Geldstrafen: 20.961.998 Geldauflagen: 1.565.478 Verfall: 204.394 eingezogene Gegenstände: 68.403 Verwarnungen: 46.156				
mit Bußgeldbescheid mit Verfallbescheid Verwarnungen mit Verw.geld Verwarnungen ohne Verw.geld von Ahndung		31.287 145 8.967 3.086												
Straftaten Kat. 1 - Schaden bis 2.500 € - Schaden bis 500.000 € - Schaden über 500.000 € Straftaten Kat. 2 von Ahndung					10.155 5.518 168 2.905 62.544	9.784 34.382	17.842							
- Prävention - Prüfung/Ermittlung - Ahndung											4.574.354 437.255.922 84.044.319	2.299.125 208.898.906	506.341 99.213.162	1.768.888 129.143.854
Ohne SOKO	60.164	43.485	10.367	81.339	81.290	44.166	17.842	25.675	1.515	83.695.109	525.874.595	211.198.031	99.719.503	130.912.742
Mit SOKO	60.164	43.485	10.367	81.352	81.464	44.258	17.842	25.695	1.525	83.741.464	562.812.350	246.634.833	100.741.900	131.391.298

* in 2005 keine getrennte Ausweisung nach Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Aktivitäten der FKS 2006	EV-OWi eingeleitet	EV-OWi erledigt	EV-OWi eingestellt	Strafverfahren eingeleitet	Strafverfahren Abgabe an StA	Strafverfahren eingestellt von StA	Strafverfahren als OWi	Justizfolgen - Anzahl Urteile	davon mit Freiheitsstrafe	Sonstige Folgen fin. Art	Schadenssumme	davon SV-Beiträge	davon Steuern	davon sonstige (aus Straftaten und OWi)
Personal: 5.977 Mit SOKO: 6.112 eingegangene Hinweise: 91.296 Personenbefragungen: 423.175 Prüfungen: 5.546 (Einsparungen: 4843 u. Folgeprüfungen: 703)								1.971 (gg. AG) 20.143 (gg. AN)	1.641					
Baustellen: 51.286 (davon öffentliche: 6.640) AG-Bau: 28.443 AG-andere Branchen: 54.815														
Verfahrenseingänge von Agentur für Arbeit, Job-Center, ARGE, Kommune: 97.323 (davon DALEB: 87.667)														
gg. AG-Bau: 8.209 gg. AG-andere Branchen: 8.540 gg. AN u. LE: 45.614 (-davon durch Alldung: 30.540) gg. Dritte: 580				4.320 8.930 89.997 73.495 855						aus Geldbußen: 46.320.094 Geldstrafen: 19.827.716 Geldauflagen: 3.569.344 Verfall: 110.835 eingezogene Gegenstände: 24.569 Verwarnungen: 54.891				
mit Bußgeldbescheid mit Verfallbescheid Verwarnungen mit Verw.geld Verwarnungen ohne Verw.geld		30.897 240 12.082 1.424												
von Alldung			7625											
Straftaten Kat. 1 - Schäden bis 2.500 € - Schäden bis 500.000 € - Schäden über 500.000 €					13.916 6.196 234 2.691 68.783	12.488	39.957	19.160						
Straftaten Kat. 2 von Alldung ermittelt von														
- Prävention - Prüfung/Ermittlung - Alldung														
Ohne SOKO	62.943	44.643	7.625	104.102	91.820	52.445	19.160	22.114	1.641	69.907.449	601.657.663	4.993.147 322.545.396 1.632.716	71.529 57.098.058 131.277	1.326.724 144.068.229 69.790.587
Mit SOKO	63.078	44.643	7.625	105.246	92.124	52.638	19.160	22.138	1.644	77.232.289	603.577.572	329.171.259 330.399.753	57.300.864 57.501.615	215.185.540 215.676.204
Inkl. Korrektur aus Vorjahr											609.214.595			

Ranking nach erledigten EV je Rechtsgrundlage - bundesweit - 2005		
Rechtsgrundlage	Anzahl erledigter EV	in % der Gesamtfälle
§ 1 (1) Nr. 1 SchwarzArbG	77	0,050 %
§ 2 (1) SchwarzArbG	35	0,023 %
§ 8 (1) Nr. 1a SchwarzArbG	58	0,038 %
§ 8 (1) Nr. 1b SchwarzArbG	297	0,194 %
§ 8 (1) Nr. 2 SchwarzArbG	48	0,031 %
§ 9 SchwarzArbG	387	0,253 %
§ 10 (1) SchwarzArbG	109	0,071 %
§ 11 (1) SchwarzArbG	45	0,029 %
§ 11 (2) SchwarzArbG	3	0,002 %
SchwarzArbG	1059	0,691 %
§ 15 (1) AÜG	25	0,016 %
§ 15 (2) AÜG	2	0,001 %
§ 15 a (1) AÜG	9	0,006 %
§ 15 a (2) AÜG	8	0,005 %
§ 16 (1) Nr.1 AÜG	418	0,273 %
§ 16 (1) Nr.1a AÜG	507	0,331 %
§ 16 (1) Nr.1b AÜG	292	0,191 %
§ 16 (1) Nr.2 AÜG	22	0,014 %
§ 16 (1) Nr.2a AÜG	34	0,022 %
AÜG	1317	0,860 %
§ 261 StGB	30	0,020 %
§ 263 StGB	78374	51,149 %
§ 266a (1) StGB	746	0,487 %
§ 266a (2) StGB	238	0,155 %
§ 266a StGB	3047	1,989 %
§ 267 StGB	175	0,114 %
§ 283 b StGB	5	0,003 %
§ 291 StGB	50	0,033 %
StGB	82665	53,949 %
§ 370 AO	995	0,649 %
§ 404 (1) Nr.2 SGB III	30	0,020 %
§ 404 (2) Nr.26 SGB III	29883	19,502 %
§ 404 (2) Nr.3 SGB III	10066	6,569 %
§ 404 (2) Nr.4 SGB III	10202	6,658 %
§ 406 (1) SGB III	51	0,033 %
§ 407 (1) SGB III	18	0,012 %
SGB III	50250	32,794 %
§ 63 Abs. 1 Nr. 6 SGB II	743	0,485 %
SGB	50993	33,279 %
§ 5 (1) Nr.1 AEntG	5379	3,510 %
§ 5 (1) Nr.1a AEntG	38	0,025 %
§ 5 (1) Nr.2 AEntG	436	0,285 %
§ 5 (1) Nr.3 Alt. 1 bis 6 AEntG	202	0,132 %
§ 5 (1) Nr.3 Alt. 7 u. 8 AEntG	230	0,150 %
§ 5 (1) Nr.3 Alt. 9 u. 10 AEntG	263	0,172 %

§ 5 (1) Nr. 6, 7 AEntG	342	0,223 %
§ 5 (1) Nr. 8 ,9 AEntG	484	0,316 %
§ 5 (2) AEntG	50	0,033 %
AEntG	7424	4,845 %
§ 84 AsylVfG	1	0,001 %
§ 85 AsylVfG	306	0,200 %
AsylVfG	307	0,200 %
§ 92 (1) Nr.1 AuslG	1529	0,998 %
§ 92 (1) Nr.2 AuslG	85	0,055 %
§ 92 (1) Nr.3 AuslG	255	0,166 %
§ 92 (1) Nr.6 AuslG	106	0,069 %
§ 92a AuslG	728	0,475 %
§ 92b AuslG	10	0,007 %
§ 95 (1) Nr. 1 AufenthG	146	0,095 %
§ 95 (1) Nr. 2 AufenthG	642	0,419 %
§ 95 (1) Nr. 3 AufenthG	25	0,016 %
§ 96 AufenthG	142	0,093 %
AuslG / AufenthG (ab 01.01.05)	3668	2,394 %
Sonstige Ordnungswidrigkeiten	3680	2,402 %
Sonstige Straftaten	1119	0,730 %
	153227	100,000 %

Ranking nach erledigten EV je Rechtsgrundlage - bundesweit - 2006		
Rechtsgrundlage	Anzahl erledigter EV	in % der Gesamtfälle
§ 1 (1) Nr. 1 SchwarzArbG	15	0,009 %
§ 2 (1) SchwarzArbG	7	0,004 %
§ 8 (1) Nr. 1a SchwarzArbG	139	0,084 %
§ 8 (1) Nr. 1b SchwarzArbG	271	0,164 %
§ 8 (1) Nr. 2 SchwarzArbG	23	0,014 %
§ 9 SchwarzArbG	250	0,152 %
§ 10 (1) SchwarzArbG	126	0,076 %
§ 10 (2) SchwarzArbG	6	0,004 %
§ 11 (1) SchwarzArbG	129	0,078 %
§ 11 (2) SchwarzArbG	5	0,003 %
SchwarzArbG	971	0,589 %
§ 15 (1) AÜG	56	0,034 %
§ 15 (2) AÜG	3	0,002 %
§ 15 a (1) AÜG	14	0,008 %
§ 15 a (2) AÜG	2	0,001 %
§ 16 (1) Nr.1 AÜG	322	0,195 %
§ 16 (1) Nr.1a AÜG	520	0,315 %
§ 16 (1) Nr.1b AÜG	214	0,130 %
§ 16 (1) Nr.2 AÜG	20	0,012 %
§ 16 (1) Nr.2a AÜG	24	0,015 %
AÜG	1175	0,713 %
§ 261 StGB	25	0,015 %
§ 263 StGB	85327	51,765 %
§ 266a StGB	3966	2,406 %
§ 266a (1) StGB	2413	1,464 %
§ 266a (2) StGB	798	0,484 %
§ 267 StGB	75	0,046 %
§ 283 b StGB	4	0,002 %
§ 291 StGB	53	0,032 %
StGB	92661	56,214 %
§ 370 AO	885	0,537 %
§ 63 Abs. 1 Nr. 6 SGB II	6552	3,975 %
§ 404 (1) Nr.2 SGB III	36	0,022 %
§ 404 (2) Nr.3 SGB III	8574	5,202 %
§ 404 (2) Nr.4 SGB III	10534	6,391 %
§ 404 (2) Nr.26 SGB III	28153	17,080 %
§ 406 (1) SGB III	15	0,009 %
§ 407 (1) SGB III	7	0,004 %
SGB III	47319	28,707 %
SGB	53871	32,682 %
§ 5 (1) Nr.1 AEntG	4037	2,449 %
§ 5 (1) Nr.1a AEntG	86	0,052 %
§ 5 (1) Nr.2 AEntG	421	0,255 %
§ 5 (1) Nr.3 Alt. 1 bis 6 AEntG	138	0,084 %

§ 5 (1) Nr.3 Alt. 7 u. 8 AEntG	136	0,083 %
§ 5 (1) Nr.3 Alt. 9 u. 10 AEntG	93	0,056 %
§ 5 (1) Nr. 6, 7 AEntG	767	0,465 %
§ 5 (1) Nr. 8 ,9 AEntG	470	0,285 %
§ 5 (2) AEntG	22	0,013 %
AEntG	6170	3,743 %
§ 84 AsylVfG	1	0,001 %
§ 85 AsylVfG	255	0,155 %
AsylVfG	256	0,155 %
§ 92 (1) Nr.1 AuslG	489	0,297 %
§ 92 (1) Nr.2 AuslG	40	0,024 %
§ 92 (1) Nr.3 AuslG	64	0,039 %
§ 92 (1) Nr.6 AuslG	24	0,015 %
§ 92a AuslG	281	0,170 %
§ 92b AuslG	45	0,027 %
§ 95 (1) Nr. 1 AufenthG	255	0,155 %
§ 95 (1) Nr. 2 AufenthG	1726	1,047 %
§ 95 (1) Nr. 3 AufenthG	53	0,032 %
§ 96 AufenthG	577	0,350 %
AuslG / AufenthG (ab 01.01.05)	3554	2,156 %
Sonstige Ordnungswidrigkeiten	4072	2,470 %
Sonstige Straftaten	1220	0,740 %
	164835	100,000 %