Deutscher Bundestag **Drucksache 21/2671**

21. Wahlperiode 06.11.2025

Bericht

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 21/1930, 21/2670 –

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung

Bericht der Abgeordneten Mechthilde Wittmann, Dr. Michael Espendiller, Kathrin Michel, Dr. Sebastian Schäfer und Dr. Dietmar Bartsch

Mit dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung als zentrale Prüfungs- und Ermittlungsbehörde im Sinne einer qualitativen Verdichtung zielgerichteter, moderner, digitaler und schlagkräftiger auszurichten. Im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) soll die gesetzliche Grundlage für einen risikoorientierten Prüfansatz der FKS geschaffen werden, der durch automatisierten Datenabgleich die gezielte Auswertung großer Datenmengen ermöglichen soll. Der Branchenkatalog im SchwarzArbG soll an aktuelle Entwicklungen angepasst und um das Friseur- und Kosmetikgewerbe erweitert werden. Die FKS soll erweiterte Befugnisse zur digitalen Identitätsprüfung und vom Unternehmenssitz unabhängigen und ortsflexiblen Geschäftsunterlagenprüfung erhalten. Zudem sollen die Ermittlungstätigkeit der FKS durch deren Teilnahme am polizeilichen Informationsverbund gestärkt sowie die Befugnisse der FKS zur eigenständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren erweitert werden.

Darüber hinaus hat der Finanzausschuss folgende Änderungen am Gesetzentwurf beschlossen:

- klarstellende Aufnahme der plattformbasierten Lieferdienste in den Branchenkatalog nach § 2a Absatz 1 SchwarzArbG
- Übertragung der Prüfungsbefugnisse auf die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem SchwarzArbG zuständigen Behörden sowie Anwendung von Duldungs- und Mitwirkungspflichten auch bei Prüfungen nach § 2 Absatz 3 SchwarzArbG
- klarstellende Ergänzung hinsichtlich der Befugniserweiterung bei der selbstständigen Durchführung von Ermittlungsverfahren nach den §§ 14a bis 14c SchwarzArbG (sog. „Kleine Staatsanwaltschaft“)
- Übergangsvorschrift nach Aufhebung von § 4 Nummer 4a UStG

Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs unter Berücksichtigung der vom federführenden Finanzausschuss beschlossenen Änderungen auf die öffentlichen Haushalte stellen sich wie folgt dar:

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund

Durch den Gesetzentwurf entstehen im Bundeshaushalt im Einzelplan 08 (Kapitel 0813 – Zollverwaltung – und Kapitel 0816 – Informationstechnikzentrum Bund) in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes sowohl einmalig als auch jährlich zusätzliche Ausgaben in Höhe von zusammen rund 474 Mio. Euro.

Im Einzelplan 08 entstehen durch den Gesetzentwurf im Jahr 2026 einmalige Ausgaben in Höhe von rund 15 Mio. Euro, in 2027 in Höhe von rund 16 Mio. Euro, in 2028 in Höhe von rund 12 Mio. Euro und in 2029 in Höhe von rund 8 Mio. Euro.

Weiterhin ist im Jahr 2026 mit jährlichen Ausgaben insbesondere für Personal und Informationstechnik in Höhe von rund 65 Mio. Euro, im Jahr 2027 in Höhe von rund 120 Mio. Euro, und ab dem Jahr 2028 in Höhe von rund 118 Mio. Euro zu rechnen.

Für die von der Datenstelle der Rentenversicherung durchgeführte Datenselektion nach § 26 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a SchwarzArbG-E i. V. m. § 28p Absatz 8 Satz 9 bis 13 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch wird ein geschätzter dauerhafter Mehraufwand von rund zwei Stellen und entsprechende Personal- und Sachkosten in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro jährlich angenommen. Hierin enthalten ist auch der einmalige Aufwand für die erstmalige Einrichtung der Datenübermittlung. Der entstandene Aufwand der Datenstelle der Rentenversicherung für die Datenselektion nach § 26 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a SchwarzArbG-E i. V. m. § 28p Absatz 8 Satz 9 bis 13 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch wird der Deutschen Rentenversicherung Bund aus dem Einzelplan 08 erstattet.

Der Mehrbedarf des Einzelplans 08 an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen werden. Einzelheiten sind Gegenstand der kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren.

Im Einzelplan 06 (Kapitel 0624 – Bundeskriminalamt) entstehen durch die Umsetzung des Gesetzes jährliche Ausgaben für Personal in Höhe von rund 0,4 Mio. Euro.

In 2026 wird mit Einnahmen für den Bundeshaushalt in Höhe von rund 10,4 Mio. Euro durch die Nacherhebung von Gemeinschaftssteuern und durch vereinnahmte Sanktionsbeträge gerechnet. Diese steigern sich in 2027 auf rund 17,5 Mio. Euro, ab dem Jahr 2028 auf rund 121,1 Mio. Euro und ab dem Jahr 2029 auf rund 131,5 Mio. Euro.

Länder

Durch die Erweiterung der Befugnisse für die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Sinne des SchwarzArbG zuständigen Behörden können die Länderhaushalte mit zusätzliche Ausgaben belastet werden. Die Höhe der haushaltsrechtlichen Auswirkungen ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung der nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden in den Ländern.

Für die Länder (und ggf. anteilig die Gemeinden) wird mit Einnahmen durch die Nacherhebung von Gemeinschaftssteuern und Vereinnahmung von Geldstrafen im Jahr 2026 von rund 16 Mio. Euro, im Jahr 2027 von rund 23,7 Mio. Euro, im Jahr 2028 von rund 175,8 Mio. Euro und im Jahr 2029 von rund 188,2 Mio. Euro gerechnet.

Zudem werden die Länderhaushalte durch den Gesetzentwurf im Bereich der Justiz jährlich um ca. 59 Mio. Euro entlastet.

Sozialversicherungsträger

Im Zuge der Neuregelungen entstehen den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung einmalige und dauerhafte Mehraufwände. Für die Entwicklung und Implementierung des Datenexports aus der A1-Datenbank an die Generalzolldirektion (GZD) entsteht ein einmaliger Mehraufwand von rund 75.000 Euro bei der Datenstelle der Rentenversicherung. Für die Prüfdienste der Rentenversicherung ergeben sich ein dauerhafter Mehraufwand von rd. 143 Stellen und entsprechende Personal- und Sachkosten in Höhe von rund 20,5 Mio. Euro.

Der Bundesagentur für Arbeit entsteht ein einmaliger Mehraufwand von rund 14.274 Euro.

Für die Sozialversicherungsträger wird durch die Nachforderungen von Sozialversicherungsbeiträgen mit Mehreinnahmen im Jahr 2026 von rund 22,2 Mio. Euro, im Jahr 2027 von rund 45,2 Mio. Euro, im Jahr 2028 von rund 501,4 Mio. Euro und im Jahr 2029 von rund 538,7 Mio. Euro gerechnet.

Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht durch notwendige Informationspflichten ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von insgesamt 0,8 Mio. Euro aufgrund der Aufnahme des Friseur- und Kosmetikgewerbes in den Katalog der besonders für Verstöße im Bereich der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung anfälligen Branchen nach § 2a SchwarzArbG.

Die notwendigen jährlichen Informationspflichten (Aufnahme des Friseur- und Kosmetikgewerbes in § 2a SchwarzArbG/ 28a Absatz 4 SGB-IV, Verlängerung der Aufbewahrungsfristen von Buchungsbelegen) werden durch Entlastungen (Streichung der Forstwirtschaft und des Fleischerhandwerks in § 2a SchwarzArbG/§ 28a Absatz 4 SGB-IV sowie Entlastung durch gezieltere Prüfungen und effizientere Prüfungsabläufe für sämtliche Branchen) gesamtwirtschaftlich kompensiert, sodass durch den Gesetzentwurf im Saldo eine Entlastung für die Wirtschaft in Höhe von rund 6,3 Mio. Euro entsteht.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entfällt fast vollständig auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten, die zur Erreichung der jeweiligen gesetzlichen Ziele zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung erforderlich sind.

Die verbleibenden Entlastungen für die Wirtschaft durch das Regelungsvorhaben stellen im Sinne der „One in, one out“-Regelung der Bundesregierung ein „Out“ in Höhe von 6,3 Mio. Euro dar.

Darüber hinaus werden mit dem Entwurf weitere Entlastungen für die Wirtschaft durch gezieltere Prüfungen und effizientere Prüfungsabläufe, Mitwirkungserleichterungen sowie die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen geschaffen. Insbesondere redliche Unternehmen werden aufgrund eines optimierten Risikomanagements perspektivisch nicht in den Fokus der FKS-Prüfungen fallen, sondern vielmehr sollen aufgrund der Neuregelungen verstärkt unredliche Teilnehmer am Markt durch die FKS geprüft werden. Insofern treffen Entlastungen redliche und Belastungen unredliche Unternehmen. Die weiteren Entlastungen sind aktuell nicht – auch nicht schätzungsweise – bezifferbar.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung des Bundes (Zollverwaltung, Informationstechnikzentrum Bund, Bundeskriminalamt, Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und Bundesagentur für Arbeit) entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 26,9 Mio. Euro und laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 78,9 Mio. Euro. Dabei sind bereits perspektivische Minderaufwände von rd. 21,2 Mio. Euro der FKS enthalten, die unter anderem durch die Beschleunigung und Digitalisierung der Prüfabläufe aufgrund der Neuregelungen der §§ 2a bis 5a SchwarzArbG sowie den möglichen Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) ermöglicht werden.

Der Erfüllungsaufwand nach diesem Gesetzentwurf steht in enger Verbindung mit dem bis zum Jahr 2030 zulaufenden Personal bzw. dem geltend gemachten Erfüllungsaufwand nach dem Gesetzentwurf gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019. Das bisher zugelaufene und künftig zulaufende Personal nach dem Inkrafttreten des vorgenannten Gesetzes vom 11. Juli 2019 wird zwangsläufig die verbesserten und geänderten Prüf- und Ermittlungsbefugnisse nach diesem Gesetzentwurf anwenden, um unter anderem auch die Aufgaben nach dem Gesetzentwurf gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch effizienter und effektiver wahrzunehmen. Zusätzliche Personalaufwände, die sich aus den neuen Regelungen nach diesem Gesetzentwurf ergeben, werden durch eine priorisierte, risikoorientierte Aufgabenwahrnehmung und zu erwartende Effizienzgewinne in den betroffenen Einzelplänen weitestgehend ausgeglichen. Aus diesem Grund sind die Erfüllungsaufwände beider Gesetzgebungsvorhaben und deren Korrelation zueinander im Rahmen einer abschließenden gemeinsamen Evaluierung bei der Regelungsvorhaben im Jahr 2031 zu betrachten. Zu diesem Zeitpunkt ist der Personalzulauf nach dem Gesetzentwurf gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch nach jetzigem Planungsstand vollständig erfolgt und die Rechtsänderungen seit 2019 konnten ihre volle Wirkung entfalten, sodass eine umfassende Betrachtung des Erfüllungsaufwandes möglich ist.

Im Zuge der Neuregelungen entstehen den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung folgende Mehraufwände:

- Für die Prüfdienste der Rentenversicherung ergibt sich ein jährlicher Personalaufwand in Höhe von 143 Mitarbeiterkapazitäten bzw. von rund 10,8 Mio. Euro.
- Für die Entwicklung und Implementierung des Datenexports aus der A1-Datenbank an die GZD entsteht ein einmaliger Mehraufwand von rund 75.000 Euro bei der Datenstelle der Rentenversicherung.
- Für die von der Datenstelle der Rentenversicherung durchgeführte Datenselektion nach § 26 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a SchwarzArbG-E i. V. m. § 28p Absatz 8 Satz 9 bis 13 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch wird ein geschätzter jährlicher Personalaufwand von rund zwei Mitarbeiterkapazitäten bzw. rund 0,2 Mio. Euro jährlich angenommen. Hierin enthalten ist auch der einmalige Aufwand für die erstmalige Einrichtung der Datenübermittlung. Der Aufwand für die Datenselektion wird der Deutschen Rentenversicherung Bund nach § 26 Absatz 3 Satz 1 SchwarzArbG-E erstattet.

Der Bundesagentur für Arbeit entsteht voraussichtlich einmaliger Erfüllungsaufwand für Personal- und IT-Aufwände in Höhe von rund 14.274 Euro.

Für die Verwaltung der Länder entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 140.000 Euro für die IT-Umsetzung in der Steuerverwaltung. Darüber hinaus kann den Ländern voraussichtlich ein Erfüllungsaufwand durch die Erweiterung der Befugnisse für die nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden entstehen. Dabei kommen den Ländern ebenso perspektivische Minderaufwände durch die Beschleunigung und Digitalisierung der Prüfabläufe aufgrund der Neuregelungen der §§ 3 bis 5a SchwarzArbG zugute.

Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich kleiner und mittelständischer Unternehmen, entstehen keine weiteren Kosten. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Im Bereich der Justiz werden die Staatsanwaltschaften durch den Gesetzentwurf jährlich um ca. 59 Mio. Euro entlastet.

Der Haushaltsausschuss hält den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für mit der Haushaltslage des Bundes vereinbar.

Die Finanzplanung des Bundes für die Folgejahre ist entsprechend fortzuschreiben.

Dieser Bericht beruht auf der vom federführenden Finanzausschuss vorgelegten Beschlussempfehlung.

Berlin, den 5. November 2025

Der Haushaltsausschuss

Lisa Paus
Amtierende Vorsitzende

Mechthilde Wittmann
Berichterstatterin

Dr. Michael Espendiller
Berichterstatter

Kathrin Michel
Berichterstatterin

Dr. Sebastian Schäfer
Berichterstatter

Dr. Dietmar Bartsch
Berichterstatter

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333