



B u n d e s
rechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Frau Abgeordnete Ingrid Arndt-Brauer
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VIII - 2010 - 0500

Durchwahl Bonn, den
1811 24.01.2014

Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Besteuerung der Prostitution

Anlage: 130 Abdrucke

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

die Besteuerung der Prostituierten in Deutschland ist nach wie vor völlig unzureichend. Obwohl durch Prostitution Einnahmen von mehreren Milliarden Euro jährlich erzielt werden, erlangt der Fiskus hieraus keine nennenswerten Steuereinnahmen.

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sollen in der 18. Legislaturperiode das Prostitutionsgesetz im Hinblick auf die Regulierung der Prostitution umfassend überarbeitet und ordnungsbehördliche Kontrollmöglichkeiten gesetzlich verbessert werden. Dies nehmen wir zum Anlass unserer Empfehlung, einen Steuereinbehalt durch Betreiber für in ihren Betrieben tätige Prostituierte sowie flankierende Maßnahmen zur Durchsetzung gesetzlich einzuführen. Bei einer Umsetzung erwarten wir Steuermehreinnahmen von knapp 1 Mrd. Euro jährlich. Zusätzliche nicht quantifizierbare Steuermehreinnahmen erwarten wir durch verbesserte Möglichkeiten der Finanzbehörden, die Umsätze der Betriebe im Rotlichtmilieu zu ermitteln bzw. zu überprüfen. Die zur Kontrolle des Steuereinhalts erforderlichen

unangekündigten Besuche der Finanzbehörden vor Ort würden zu mehr Transparenz und zur Kriminalitätsbekämpfung in diesem Bereich beitragen.

Einen Abdruck des Berichts erhalten die Vorsitzende des Haushaltsausschusses, Frau Abgeordnete Dr. Gesine Löttsch und der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses.

Mit freundlichen Grüßen



Bur



Korn



Bericht

an den Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

nach
§ 88 Abs. 2 BHO

über die Besteuerung der Prostitution

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Anlass und Umfang der Prüfung	6
1.1 Anlass der Prüfung	6
1.2 Umfang der Prüfung	6
2 Rechtslage	7
2.1 Prostituierte als Arbeitnehmer	7
2.2 Selbständig tätige Prostituierte	7
2.2.1 Einkommensteuerpflicht	7
2.2.2 Umsatzsteuerpflicht	7
3 Prüfungsfeststellungen	8
3.1 Allgemeines zur Prostitutionsausübung in Deutschland	8
3.1.1 Wirtschaftliche Bedeutung der Prostitution	8
3.1.2 Erscheinungsformen der Prostitution	8
3.1.3 Jahreseinnahmen der Prostituierten sind unterschiedlich hoch	8
3.2 Behandlung der Angelegenheit im BMF	9
3.3 Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren	9
3.3.1 Länder, die das Düsseldorfer Verfahren anwenden	9
3.3.2 Ausgestaltung der Pauschalbesteuerung und Kontrollen	10
3.3.3 Information über das Düsseldorfer Verfahren	10
3.3.4 Pauschalbeträge als Vorauszahlung auf die persönliche Steuerschuld	11
3.3.5 Wegen Freiwilligkeit der Teilnahme unterschiedliche Beteiligungsquote	11
3.3.6 Teilnahme Prostituerter am Düsseldorfer Verfahren	12
3.3.7 Nichtabführung von einbehaltenen Pauschalbeträgen an die Finanzämter	12
3.4 Besteuerung selbständiger Prostituerter nach den allgemeinen Grundsätzen	13
3.4.1 Steuerliche Erfassung der Prostituierten	13
3.4.2 Bearbeitungsaufwand und Vereinnahmung festgesetzter Steuern	13

3.5	Besteuerung nichtselbständiger Prostituiertes	14
4	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	15
4.1	Derzeitige Besteuerung der Prostituierten ist unzureichend	15
4.2	Uneinheitliche Besteuerung der Prostituierten im Bundesgebiet	15
4.3	Bewertung der unterschiedlichen Besteuerungsmethoden und -ansätze	16
4.3.1	Selbständigkeit oder Nichtselbständigkeit	16
4.3.2	Besteuerung selbständig tätiger Prostituiertes im üblichen Besteuerungsverfahren ist praktisch nicht durchsetzbar	17
4.3.3	Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren	17
4.4	BMF muss Besteuerung sicherstellen	18
5	Stellungnahme des BMF	19
6	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	19
6.1	Steuereinbehalt durch Betreiber erforderlich	19
6.2	Gesetzliche Verpflichtung der Betreiber erforderlich	20
6.3	Höhe des Steuereinhalts	21
6.4	Voraussichtliches Steueraufkommen	21
6.5	Gesetzliche Regelung zeitgleich mit Änderung des Prostitutionsgesetzes	22

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat bereits vor mehr als zehn Jahren die Besteuerung im Rotlichtmilieu betrachtet und dabei erhebliche Besteuerungsdefizite festgestellt. Bei einer Kontrollprüfung hat er nunmehr insbesondere untersucht, ob und ggf. durch welche Maßnahmen sich die Besteuerung der Prostituierten verbessert hat. Hierzu hat er sich bei Finanzbehörden in 13 Ländern unterrichtet.
- 0.2 Prostituierte, die in einem Bordell oder in einem bordellartigen Betrieb tätig sind, können Arbeitnehmer im steuerlichen Sinne sein. In diesem Fall beziehen sie von ihrem Arbeitgeber (Betreiber) Arbeitslohn. Dagegen erzielen selbständig tätige Prostituierte Einkünfte aus Gewerbebetrieb und sind jährlich zur Abgabe von Einkommen- und Umsatzsteuererklärungen verpflichtet.
- 0.3 Die Finanzbehörden verfolgen unterschiedliche Besteuerungsmethoden:
- In sieben Ländern erheben die Finanzämter von Betreibern einen Pauschalbetrag pro Anwesenheitstag einer selbständigen Prostituierten im Betrieb zwischen 7,50 und 30 Euro (sog. Düsseldorfer Verfahren).
 - Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (sog. Norddeutscher Verbund) haben in ihren Ländern Konzepte entwickelt, um unter anderem auf bislang steuerlich nicht erfasste selbständige Prostituierte das übliche Besteuerungsverfahren anzuwenden. Gleichwohl gelang es den Finanzämtern nur selten, von Prostituierten Steuern tatsächlich zu vereinnahmen.
 - In Bayern hat die Steuerfahndungsstelle München in einigen Fällen die in bordellartigen Betrieben tätigen Prostituierten als Arbeitnehmerinnen beurteilt und von den Betreibern Lohnsteuern nachgefordert. Dagegen ging die Steuerfahndungsstelle Nürnberg grundsätzlich von der Selbständigkeit der Prostituierten aus.
 - In den übrigen Ländern sind Prostituierte nur in Ausnahmefällen steuerlich erfasst.
- 0.5 Die Besteuerung der Prostituierten ist nach wie vor völlig unzureichend. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sieht für dieses Vollzugsdefizit allein die Länder in der Verantwortung. Trotz der völlig unterschiedlichen Besteuerungsan-

sätze in den Ländern und teilweise sogar innerhalb einzelner Länder sah es keine Veranlassung, koordinierend einzugreifen oder eine bundeseinheitliche Lösung anzustreben. Dagegen ist der derzeitige „Flickenteppich“ bei der Besteuerung der Prostituierten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht hinnehmbar. Es kann nicht in das Belieben der Finanzbehörden der einzelnen Länder gestellt werden, ob und ggf. wie sie Prostituierte besteuern. Es ist Aufgabe des BMF, die Grundlagen für eine praktikable und bundeseinheitliche Besteuerung zu schaffen.

- 0.6 Der Bundesrechnungshof kommt zum Ergebnis, dass sich allein mit dem üblichen Besteuerungsverfahren für die selbständigen Prostituierten Einkommen- und Umsatzsteuer weder festsetzen noch betreiben lassen. Das übliche Besteuerungsverfahren führt bei diesem Personenkreis zu keinen nennenswerten Steuereinnahmen.
- 0.7 Deshalb schlägt der Bundesrechnungshof vor, alle Betreiber gesetzlich zu verpflichten, für alle in ihren Betrieben tätigen selbständigen Prostituierten einen Pauschalbetrag als Vorauszahlung auf deren persönliche Einkommensteuerschuld an das Finanzamt abzuführen (sog. Steuereinbehalt). Die Höhe des Steuereinhalts könnte sich nach einem bundeseinheitlichen Tagessatz pro Anwesenheitstag einer Prostituierten richten. Das bei einem Tagessatz von beispielsweise 25 Euro erzielbare Einkommensteueraufkommen von knapp einer Milliarde Euro jährlich ist mit der bislang üblichen Besteuerung nicht annähernd zu erreichen. Außerdem würde es leichter, die Betriebseinnahmen der Betreiber zu ermitteln und auch diesen Personenkreis zutreffend zu besteuern.
- 0.8 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das BMF aufzufordern, gesetzliche Regelungen zur Einführung eines Steuereinhalts zu erarbeiten und einen entsprechenden Gesetzentwurf zeitgleich mit dem vorgesehenen Gesetzentwurf zur Änderung des Prostitutionsgesetzes vorzulegen. Dies führte zugleich zu mehr Transparenz und wäre damit auch ein Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung im Rotlichtmilieu.

1 Anlass und Umfang der Prüfung

1.1 Anlass der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat bereits vor mehr als zehn Jahren die Besteuerung im Rotlichtmilieu untersucht und dabei erhebliche Besteuerungsdefizite festgestellt. Hierüber berichtete er im Jahr 2003 dem Bundestag.¹ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) hat daraufhin das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, sich intensiver als bisher um eine Verbesserung der Besteuerung im Rotlichtmilieu zu bemühen. Falls von der vom Bundesrechnungshof seinerzeit vorgeschlagenen Einführung einer Pauschalbesteuerung der Prostituierten² im Verwaltungswege abgesehen werden sollte, erwartete der RPA, dass das BMF dem Deutschen Bundestag gesetzgeberische Maßnahmen zur Einführung einer derartigen Pauschalbesteuerung vorschlägt.³ Im letzten schriftlichen Bericht vom 3. Januar 2007 ging das BMF davon aus, dass durch bereits erfolgte und weitere in den Ländern geplante Maßnahmen die flächendeckende Besteuerung der im Rotlichtmilieu tätigen Personen – soweit dies mit den Mitteln der Finanzverwaltung möglich ist – sichergestellt sei. Der RPA hat diesen Bericht in seiner Sitzung am 19. Januar 2007 zur Kenntnis genommen.

Bei einer Kontrollprüfung hat der Bundesrechnungshof nunmehr insbesondere untersucht, ob und ggf. aufgrund welcher Maßnahmen sich die Besteuerung der Prostituierten verbessert hat.

1.2 Umfang der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat sich bei Finanzbehörden in allen sieben Ländern informiert, die inzwischen die Pauschalbesteuerung nach dem sogenannten Düsseldorfer Verfahren (vgl. Tz. 3.3) praktizieren. Außerdem hat er sich bei Finanzbehörden in weiteren sechs Ländern unterrichtet, die anderweitige Maßnahmen ergriffen hatten (vgl. Tz. 3.4.2, 3.5), die Besteuerung der Prostituierten zu verbessern. Zuletzt hat er am 17. Oktober 2013 an der 13. Sitzung des „Runder Tisch Prostitution“ im Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des

¹ Vgl. Bemerkungen 2003 Nummer 50 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes „Unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu“, Bundestags-Drucks. 15/2020 S. 185.

² Sog. Düsseldorfer Verfahren, wonach Betreiber für jeden Anwesenheitstag einer Prostituierten im Betrieb einen bestimmten Tagessatz an das Finanzamt entrichten (vgl. hierzu im Einzelnen Tz. 3.3).

³ Vgl. Ergebnis der parlamentarischen Beratung der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes in der 4. Sitzung des RPA am 10. März 2006 zu Tagesordnungspunkt 23.

Landes Nordrhein-Westfalen teilgenommen. Gegenstand war die Besteuerung der Prostituierten, unter anderem auch aus Steuerberatersicht.

2 Rechtslage

2.1 Prostituierte als Arbeitnehmer

Ob Prostituierte unselbständig als Arbeitnehmer oder selbständig tätig sind, richtet sich nach den allgemeinen steuerlichen Abgrenzungsmerkmalen. Maßgebend sind die tatsächlichen Verhältnisse. Die arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Behandlung ist unmaßgeblich.

Danach können insbesondere Prostituierte, die in einem Bordell oder in einem bordellartigen Betrieb tätig sind und den Weisungen des Betreibers unterliegen, Arbeitnehmer im steuerlichen Sinne sein. In diesem Fall beziehen sie von ihrem Arbeitgeber (Betreiber) Arbeitslohn, der bei den Prostituierten zu Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit führt. Die Betreiber haben als Arbeitgeber die Lohnsteuer auf die Arbeitslöhne der Prostituierten einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. In der Praxis kommt diese Variante kaum vor; Prostituierte sind im Allgemeinen selbständig tätig (vgl. Tz. 3.5 und Tz. 4.3.1)

2.2 Selbständig tätige Prostituierte

2.2.1 Einkommensteuerpflicht

Prostituierte, die die Voraussetzungen für ein Arbeitsverhältnis nicht erfüllen, sind selbständig tätig. Sie erzielen Einkünfte aus Gewerbebetrieb (§ 15 Einkommensteuergesetz).⁴ Selbständig tätige Prostituierte sind grundsätzlich jährlich zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet.

2.2.2 Umsatzsteuerpflicht

Selbständig tätige Prostituierte sind Unternehmer im Sinne des § 2 Umsatzsteuergesetz. Sie erbringen Dienstleistungen (sonstige Leistungen), die der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) unterliegen. Auf die Umsätze der im Inland ansässigen selbständig tätigen Prostituierten ist – wenn diese die Kleinunternehmergrenze in § 19 Umsatzsteuergesetz von 17 500 Euro Umsatz jährlich überschreiten – der allgemeine Umsatzsteuersatz von 19 % anzuwenden. In diesem Fall sind die Prostituierten zur Aufzeichnung ihrer Einnahmen verpflichtet und müssen jährlich eine Umsatzsteuererklärung abgeben. Außerdem müssen sie in den ersten beiden

⁴ Vgl. BFH-Beschluss vom 15. März 2012, Bundessteuerblatt 2012 II S. 661.

Jahren nach Unternehmensgründung monatliche, danach vierteljährliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen abgeben.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Allgemeines zur Prostitutionsausübung in Deutschland

3.1.1 Wirtschaftliche Bedeutung der Prostitution

Der Gesetzgeber ging im Jahr 2001 davon aus, dass in Deutschland etwa 400 000 – überwiegend weibliche – Prostituierte ihre Dienste anboten. Der dadurch erzielte Umsatz wurde seinerzeit auf etwa 6,4 Mrd. Euro jährlich geschätzt. Die Gewerkschaft ver.di schätzt, dass im deutschen Rotlichtgewerbe mit Prostitution jährlich rund 14,5 Mrd. Euro umgesetzt werden.⁵ Auch wenn keine genauen Zahlen vorliegen geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass durch Prostitutionsausübung nach wie vor mehrere Milliarden Euro jährlich eingenommen werden.

3.1.2 Erscheinungsformen der Prostitution

Die Prostituierten bieten ihre Dienste in Großbordellen (Laufhäuser, Eros-Center), in bordellartigen Betrieben (z. B. Nachtclubs, Massagesalons, Domina-Studios, Sauna- und FKK-Clubs), auf dem Straßenstrich, in sog. Love-Mobiles (Wohnwagen, Wohnmobile), in der Wohnungsprostitution (sog. Model- oder Terminwohnungen) und als Escort-Service an. Häufig wechseln sie ihre Einsatzorte alle zwei bis vier Wochen. Die Preise für sexuelle Dienstleistungen sind sehr unterschiedlich. Während sich Prostituierte auf dem Straßenstrich mit verhältnismäßig geringen Entgelten begnügen, müssen Freier in Luxusclubs – neben den Kosten für Eintritt und Getränke – erhebliche Beträge für die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen bezahlen. Begleit- und Escortagenturen sowie sogenannte Domina-Studios verlangen ebenfalls regelmäßig hohe Honorare.

3.1.3 Jahreseinnahmen der Prostituierten sind unterschiedlich hoch

Im Rotlichtmilieu ist weitgehend Barzahlung üblich. Da die einzelnen Prostituierten in aller Regel ihre Bareinnahmen nicht aufzeichnen und deshalb oft selbst keine genauen Vorstellungen über die Höhe ihrer jährlichen Einnahmen haben, fehlen den Finanzbehörden in der Regel verlässliche Umsatzzahlen. Bei Prostituierten konnten die Besteuerungsgrundlagen deshalb in den meisten Fällen nur geschätzt werden. Der Bundesfinanzhof hat zuletzt Schätzungen des Jahresumsatzes von 30 000 Euro (200 Arbeitstage x 3 Freier/täglich x 50 Euro pro Dienstleistung)

⁵ Vgl. ARD-Sendung „Sex – Made in Germany“ vom 10. Juni 2013, 22.45 Uhr.

für nicht realitätsfremd angesehen, hat aber in der Vergangenheit auch schon höhere Schätzungen der Finanzbehörden nicht beanstandet.⁶ Zuletzt schätzte das Finanzgericht Hamburg vorsichtig Jahreseinnahmen von 120 000 Euro einer in einem Bordell tätigen Prostituierten (48 Arbeitswochen jährlich à 5 Tage pro Woche x Tageseinnahmen von durchschnittlich 500 Euro).⁷ Spitzenverdienerinnen unter den Prostituierten in sogenannten FKK-Clubs erzielen nach eigenen Angaben Einnahmen bis zu 15 000 Euro monatlich.⁸

3.2 Behandlung der Angelegenheit im BMF

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2003 mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Besteuerung vorgeschlagen. Unter anderem hatte er empfohlen, dass die Betreiber von Bordellen, bordellartigen Betrieben, Model- oder Terminwohnungen sowie von Escortdiensten – weil die übliche Einzelbesteuerung bei Prostituierten nicht praktikabel sei – als Haftende oder als Steuerschuldner einen Pauschalbetrag für die in ihren Betrieben selbständig tätigen Prostituierten abführen sollten. Dies hat das BMF nach mehrfacher Erörterung mit den obersten Finanzbehörden der Länder zunächst abgelehnt.

Nach weiteren Erörterungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder im Jahr 2006 bestand bei der Mehrheit der Länder die Bereitschaft, es den Finanzbehörden zu gestatten, ein Verfahren einzuführen, bei dem die Betreiber auf freiwilliger Basis Pauschalbeträge für die Prostituierten an das Finanzamt abführen („Düsseldorfer Verfahren“). Das BMF hielt weder eine bundeseinheitliche Verwaltungsanweisung noch eine gesetzliche Regelung für sinnvoll. Es müssten die örtlichen Umstände in den einzelnen Ländern angemessen berücksichtigt werden.⁹

3.3 Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren

3.3.1 Länder, die das Düsseldorfer Verfahren anwenden

Inzwischen wenden sieben Länder bei selbständig tätigen Prostituierten die Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren an. Ihr bereits früher praktiziertes Düsseldorfer Verfahren ausgeweitet haben die Länder Baden-Württemberg (Ausdehnung auf den badischen Landesteil) und Nordrhein-Westfalen (Ausdehnung auf weitere Städte bzw. Finanzämter). Neu eingeführt haben es die Länder

⁶ Vgl. BFH-Beschluss vom 19. Januar 2011, BFH/NV 2011 S. 818 mit weiteren Nachweisen.

⁷ Vgl. Urteil des Finanzgerichts Hamburg vom 20. Februar 2013, Az. 2 K 169/11.

⁸ Vgl. ARD-Sendung „Sex – Made in Germany“ vom 10. Juni 2013, 22.45 Uhr.

⁹ Vgl. Antwort des BMF auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drucks. 16/5560 vom 8. Juni 2007 S. 44.

Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen. In Niedersachsen war die Einführung des Düsseldorfer Verfahrens im Jahr 2006 zwar vorbereitet, aber letztlich nicht vollzogen worden. In Thüringen ist es bei Überlegungen geblieben, das Düsseldorfer Verfahren einzuführen.

Vom Düsseldorfer Verfahren zu unterscheiden ist die sog. Sexsteuer. In einigen Ländern (z. B. in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen) haben die Gemeinden die Möglichkeit, auf sexuelle Dienstleistungen eine Vergnügungssteuer („Sexsteuer“) zu erheben. Diese Vergnügungssteuer wird von Städten und Gemeinden, die diese Möglichkeit in Anspruch nehmen, aufgrund kommunaler Satzungen erhoben und fließt ausschließlich den Kommunen zu. Kontrolliert wird die zutreffende Erhebung der Steuer von städtischen Bediensteten.

3.3.2 Ausgestaltung der Pauschalbesteuerung und Kontrollen

In den derzeit das Düsseldorfer Verfahren anwendenden sieben Ländern vereinbarten die Finanzbehörden (in den meisten Ländern die Steuerfahndungsstellen) mit Betreibern auf freiwilliger Basis, dass diese für jeden Anwesenheitstag einer Prostituierten in ihrem Betrieb einen landesweit festgesetzten oder individuell vereinbarten Tagesbetrag zwischen 7,50 und 30 Euro meist zusammengefasst für einen Monat oder ein Quartal an das Finanzamt abzuführen hatten. Grundlage hierfür waren in den meisten Fällen monatliche SammelListen, in die sich die Prostituierten eintrugen und jeden Anwesenheitstag festhielten. Grundsätzlich hatten die Prostituierten – gleichgültig wie lange sie anwesend waren und ob sie überhaupt Einnahmen erzielt hatten – jeden Anwesenheitstag festzuhalten.

Durch gelegentliche unangekündigte Kontrollbesuche überwachten die Finanzbehörden, ob sich auch alle anwesenden Prostituierten tatsächlich in die Liste eingetragen bzw. ihre Anwesenheit festgehalten hatten. Die Häufigkeit der Kontrollen vor Ort war bei den verschiedenen Steuerfahndungsstellen höchst unterschiedlich.

3.3.3 Information über das Düsseldorfer Verfahren

Die Steuerfahndungsstellen (in Teilen Nordrhein-Westfalens auch die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen) unterrichteten die Betreiber und auch die Prostituierten bei der Einführung des Verfahrens und bei einem Betreiberwechsel über die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren anhand von Flyern und Merkblättern (zum Teil auch in Fremdsprachen). Zusätzlich warben sie hierfür bei den Betreibern vor Ort persönlich. Sie wiesen die Betreiber auf

die Vorteile des Verfahrens hin. Sie machten zudem deutlich, dass ansonsten vermehrt mit Steuerfahndungsmaßnahmen während der Betriebszeiten insbesondere zur Feststellung von Namen und Anschriften der Prostituierten zu rechnen sei. Der Bundesfinanzhof hat entschieden, dass derartige Kontrollmaßnahmen der Steuerfahndung grundsätzlich zulässig sind.¹⁰

3.3.4 Pauschalbeträge als Vorauszahlung auf die persönliche Steuerschuld

Bei dem Düsseldorfer Verfahren handelt es sich um eine Vorauszahlung der Betreiber auf die individuelle Einkommensteuerschuld, zum Teil auch auf die individuelle Umsatzsteuerschuld der Prostituierten. Bei einer späteren Steuerveranlagung der Prostituierten durch deren Wohnsitzfinanzämter waren diese Vorauszahlungen dementsprechend anzurechnen. In den meisten Ländern wurden die Vorauszahlungen ausschließlich auf die Einkommensteuer angerechnet. Lediglich in Nordrhein-Westfalen und im Saarland ist eine Anrechnung der Vorauszahlungsbeträge auch auf die Umsatzsteuer vorgesehen. Auf Verlangen der Prostituierten stellten entweder die Finanzbehörden oder teilweise auch die Betreiber Bescheinigungen über die abgeführten Pauschalbeträge aus. Probleme entstanden, wenn Prostituierte die Anrechnung von Pauschalsteuern bei Finanzämtern in Ländern verlangten, die das Düsseldorfer Verfahren nicht anwendeten. Da aber Prostituierte nur selten Steuererklärungen abgaben, hatten die von den Betreibern abgeführten Pauschalbeträge in den überwiegenden Fällen faktisch abgeltenden Charakter.

3.3.5 Wegen Freiwilligkeit der Teilnahme unterschiedliche Beteiligungsquote

Für das Düsseldorfer Verfahren gibt es nach wie vor keine zur Teilnahme verpflichtende Rechtsgrundlage. Die Teilnahme am Verfahren ist damit für die Betreiber freiwillig. Sie kann von den Finanzbehörden nicht erzwungen werden. Dementsprechend verweigerten zahlreiche Betreiber ihre Teilnahme von Anfang an oder – nach anfänglicher Teilnahme – später. So beteiligte sich in einer Großstadt jahrelang nicht eines von zahlreichen Großbordellen am Verfahren.

Die Beteiligungsquote der Betreiber ist dementsprechend in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Einige der am Verfahren teilnehmenden Betreiber im Rotlichtmilieu beschwerten sich anlässlich der örtlichen Kontrollbesuche bei den Steuerfahndungsprüfern darüber, dass nicht alle Betriebe in der Nachbarschaft am

¹⁰ Vgl. BFH-Beschluss vom 22. Dezember 2006, Bundessteuerblatt 2009 II S. 839.

Verfahren teilnehmen würden. Sie hielten dies für wettbewerbsverzerrend und drohten mit der Beendigung auch ihrer Teilnahme.

3.3.6 Teilnahme Prostituiertes am Düsseldorfer Verfahren

Im Falle der Nichtteilnahme von Betreibern am Düsseldorfer Verfahren baten einige Prostituierte, denen die Abführung der Pauschalbeträge von vorherigen Einsatzorten bekannt war, von sich aus darum, für sich selbst die Pauschalbeträge abführen zu dürfen. Sie wollten damit ihren steuerlichen Pflichten nachkommen und Kontrollmitteilungen an ihre Wohnsitzfinanzämter vermeiden. Dementsprechend zahlten Prostituierte in einigen Ländern bei der Nichtteilnahme der Betreiber nach Absprache mit den Steuerfahndungsprüfern die Pauschalbeträge für sich selbst.

Auch bei Betrieben, die grundsätzlich am Düsseldorfer Verfahren teilnehmen, können einzelne Prostituierte verlangen, dass für sie keine Pauschalbeträge abgeführt werden. Einige Prostituierte meldeten – um eine Abführung der Pauschalsteuer für sich und die damit einhergehende Schmälerung ihrer Einnahmen zu vermeiden – ihre selbständige Tätigkeit bei ihren aktuell zuständigen Finanzämtern unter unterschiedlichen Bezeichnungen als Gewerbebetrieb an. Sie erhielten daraufhin eine Steuernummer, die sie den jeweiligen Betreibern und den kontrollierenden Bediensteten der Finanzbehörden bei deren Kontrollen angaben. Daraus folgte jedoch nicht zwangsläufig, dass diese Prostituierten tatsächlich Steuererklärungen abgaben und Steuern zahlten (vgl. Tz. 3.4.2).

3.3.7 Nichtabführung von einbehaltenen Pauschalbeträgen an die Finanzämter

Die Prostituierten hatten – im Verhältnis zu den Betreibern – die Pauschalbeträge entweder an die Betreiber zu zahlen bzw. ihr Anteil an den Einnahmen wurde von den Betreibern entsprechend gekürzt. Steuerfahndungsstellen berichteten von einzelnen Betreibern, die die von den Prostituierten vereinnahmten Beträge von vornherein nicht an die Finanzämter weitergeleitet hatten bzw. mit der Abführung der Beträge in erheblichen Rückstand geraten waren. Wegen der Freiwilligkeit der Teilnahme hatten die Finanzbehörden in diesen Fällen keine Vollstreckungsmöglichkeiten. Die Strafverfolgungsbehörden hatten Schwierigkeiten, bei den Betreibern im Nichtabführen der Beträge – obwohl von den Prostituierten an die Betreiber entrichtet bzw. einbehalten – einen Straftatbestand zu erkennen. Das Nichtab-

führen der vereinnahmten Pauschalbeträge haben einige Gerichte strafrechtlich geahndet.¹¹ In vielen Fällen gingen Betreiber jedoch straffrei aus.

3.4 Besteuerung selbständiger Prostituiertes nach den allgemeinen Grundsätzen

3.4.1 Steuerliche Erfassung der Prostituierten

Prostituierte sind nur in Ausnahmefällen bei einem Finanzamt steuerlich erfasst. In den Ländern, die das Düsseldorfer Verfahren anwenden, meldeten sich einige Prostituierte bei den Finanzämtern an, um ihre Einnahmen ungeschmälert um die Pauschalbeträge zu erhalten (vgl. Tz. 3.3.4).

In anderen Fällen gaben Prostituierte Steuererklärungen ab, um sich die Pauschalbeträge nach dem Düsseldorfer Verfahren anrechnen und erstatten zu lassen. Die erklärten Umsätze lagen dabei regelmäßig unter der umsatzsteuerlichen Kleinunternehmergrenze von jährlich 17 500 Euro und die erklärten Gewinne unter dem einkommensteuerlichen Grundfreibetrag von seinerzeit 7 834 Euro, so dass weder Einkommensteuer noch Umsatzsteuer anfiel, was zu Erstattungen führte.

3.4.2 Bearbeitungsaufwand und Vereinnahmung festgesetzter Steuern

In den wenigen Fällen, in denen Prostituierte eine Steuernummer hatten, war die Bearbeitung dieser Steuerfälle für die Bediensteten in den Veranlagungsstellen der Finanzämter sehr arbeitsaufwendig. Die Finanzämter mussten die Abgabe von Steuererklärungen regelmäßig anmahnen, Zwangsgelder androhen und festsetzen, bei Nichtabgabe von Steuererklärungen die Besteuerungsgrundlagen schätzen und versuchen, einen Steuerbescheid zuzustellen. Oft waren die Prostituierten, die häufig ihren Einsatzort wechselten, unbekannt verzogen und für die Finanzämter nicht mehr zu erreichen.

Dies galt auch in den fünf Ländern des Norddeutschen Verbunds (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Diese Länder hatten ab dem Jahr 2007 Konzepte zur landesweit einheitlichen, systematischen Ermittlung und steuerlichen Erfassung der in ihren jeweiligen Ländern im Rotlichtmilieu tätigen Personen und Betriebe erstellt. Ziel war es, bislang steuerlich nicht erfasste Prostituierte und Rotlicht-Betriebe dem üblichen Besteuerungsverfahren zuzuführen. Ein gemeinsamer „Leitfaden zur Besteuerung von Personen und Betrieben im Rotlichtmilieu“ sollte den Finanzämtern hierfür Hilfestellung

¹¹ Z. B. wertete das Amtsgericht Siegburg die von zwei Betreibern unterlassene Weiterleitung von 13 770 Euro einbehaltener Pauschalsteuer an das Finanzamt im November 2009 als gewerbsmäßigen Betrug und verhängte Freiheitsstrafen zur Bewährung.

geben. Die Steuerfahndungsstellen haben daraufhin versucht, die einschlägigen Rotlicht-Betriebe (auch im Bereich der Wohnungsprostitution) zu ermitteln und ggf. in den Betrieben Flyer und Merkblätter für Betreiber und Prostituierte über deren steuerliche Pflichten verteilt. Für ausländische Prostituierte wurden die Flyer in insgesamt 15 Fremdsprachen übersetzt. Gleichwohl meldeten sich Prostituierte nur in Ausnahmefällen bei den Finanzämtern an. Bei den relativ wenigen steuerlich erfassten Prostituierten ist es den Finanzämtern nur selten gelungen, Einkommensteuer und Umsatzsteuer tatsächlich zu vereinnahmen. Festgesetzte Steuern mussten regelmäßig niedergeschlagen werden. Auch die Finanzbehörden in den übrigen vom Bundesrechnungshof aufgesuchten Ländern bestätigten, dass die Beitreibung von Steuern bei Prostituierten nur in Ausnahmefällen gelinge.

3.5 Besteuerung nichtselbständiger Prostituerter

Für den Bundesrechnungshof war bei seiner Prüfung kein Fall festzustellen, in denen ein Betreiber von sich aus Prostituierte als reguläre Arbeitnehmerinnen behandelt und dementsprechend Lohnsteuer abgeführt hätte. Im Regelfall gehen die Betreiber im Einvernehmen mit den Prostituierten von deren Selbständigkeit aus. Die Betreiber bordellartiger Betriebe gestalteten in Zweifelsfällen zumindest nach außen hin den Sachverhalt so, dass die Finanzbehörden für die Beurteilung der Tätigkeit der Prostituierten als Arbeitnehmerinnen nicht genügend Merkmale fanden. Dementsprechend gingen auch die Finanzbehörden in aller Regel von der Selbständigkeit der Prostituierten aus. Dem entgegen beurteilte die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) in Einzelfällen die Tätigkeit von Prostituierten in bordellartigen Betrieben aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht als nichtselbständig und forderte hierfür Sozialversicherungsbeiträge nach. Die unterschiedliche Behandlung stieß bei den Betroffenen auf Unverständnis.

Innerhalb des Bundesgebiets hat lediglich die Steuerfahndungsstelle München einige Betreiber als Arbeitgeber der dort tätigen Prostituierten angesehen und Lohnsteuer nachgefordert. Die entsprechenden Lohnsteuerhaftungsbescheide hatten allerdings nicht immer gerichtlichen Bestand.

In einer EntschlieÙung vom 11. Februar 2011¹² geht der Bundesrat grundsätzlich von einer nichtselbständigen Tätigkeit von Prostituierten in Bordellen und bordellartigen Betrieben aus. Der Bundesrat bittet darin die Bundesregierung, eine

¹² Vgl. EntschlieÙung des Bundesrates „Stärkere Reglementierung des Betriebs von Prostitutionsstätten“ in seiner 879. Sitzung am 11. Februar 2011, Bundesrats-Drucks. 314/10 (Beschluss).

gesetzliche Regelung für den Prostitutionsbereich zu erlassen. Unter anderem soll künftig bei Personen, die sexuelle Dienstleistungen in Prostitutionsstätten erbringen vermutet werden, dass sie abhängig beschäftigt seien, solange die Deutsche Rentenversicherung nicht positiv feststelle, dass die Beschäftigung nicht sozialversicherungspflichtig sei. Dies solle dazu führen, dass die Sozialversicherungs- und Arbeitsschutzgesetze einschlägig wären, dass Behörden und Polizei Auskünfte erhielten und Kontrollen durchführen könnten und dass Lohnsteuer abgeführt werde.

4 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

4.1 Derzeitige Besteuerung der Prostituierten ist unzureichend

Anders als im Bericht des BMF an den RPA vom 3. Januar 2007 dargelegt ist die Besteuerung von Umsätzen und Einkünften der Prostituierten nach wie vor völlig unzureichend.¹³ Trotz Bemühungen in den meisten Ländern kann derzeit von einer flächendeckenden und einheitlichen Besteuerung der Prostituierten keine Rede sein. Es kann auf Dauer nicht hingenommen werden, dass der Fiskus bei Prostituierten mit erheblichen steuerpflichtigen Umsätzen und Einkünften keine nennenswerten Steuereinnahmen erzielt.

4.2 Uneinheitliche Besteuerung der Prostituierten im Bundesgebiet

Zusammenfassend stellt sich die Besteuerung von Prostituierten in Deutschland wie folgt dar:

- Sieben Länder erheben Pauschalbeträge nach dem Düsseldorfer Verfahren, allerdings nicht mit einheitlichen Tagespauschalsätzen. Auch die praktische Abwicklung der Erhebung der Pauschalbeträge ist nicht einheitlich. Die Betreiber und auch die Prostituierten können wählen, ob sie an dem Verfahren teilnehmen (vgl. im Einzelnen Tz. 3.3).
- Die fünf Länder des Norddeutschen Verbunds haben in ihren Ländern Konzepte entwickelt, um unter anderem bislang steuerlich nicht erfasste Prostituierte dem üblichen Besteuerungsverfahren zuzuführen (vgl. im Einzelnen Tz. 3.4.2).

¹³ Dies bestätigt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Hiernach sind unter der Gewerkekennzahl für Bordelle, Eros-Center und Prostituierte zuletzt im Jahr 2009 1 963 Steuerpflichtige registriert worden, auf die eine tarifliche Einkommensteuer von insgesamt rund 1,8 Mio. Euro entfiel (vgl. Antwort der Bundesregierung auf Frage 5 der Kleinen Anfrage, Bundestags-Drucks. 17/14467 vom 31. Juli 2013).

- Bayern wendet wegen fehlender gesetzlicher Grundlage das Düsseldorfer Verfahren nicht an. Die Steuerfahndungsstelle München beurteilte in einigen Fällen die in bordellartigen Betrieben tätigen Prostituierten als Arbeitnehmerinnen. Dagegen ging die Steuerfahndungsstelle Nürnberg grundsätzlich von der Selbständigkeit der Prostituierten aus.
- Von den übrigen Ländern sind dem Bundesrechnungshof keine besonderen Aktionen oder Maßnahmen zur Besteuerung der Prostituierten bekannt geworden. Prostituierte sind dort nur in Ausnahmefällen steuerlich erfasst.

Das BMF beurteilte die unzureichende Besteuerung der Prostituierten bislang als Vollzugsdefizit, das zu beheben allein Sache der Länder sei. Trotz der völlig unterschiedlichen Besteuerungsansätze in den Ländern und teilweise sogar innerhalb einzelner Länder sah das BMF bisher keine Veranlassung, koordinierend einzugreifen oder eine bundeseinheitliche Lösung anzustreben.

4.3 Bewertung der unterschiedlichen Besteuerungsmethoden und -ansätze

4.3.1 Selbständigkeit oder Nichtselbständigkeit

In aller Regel gehen sowohl die Betreiber als auch die Prostituierten einvernehmlich von der Selbständigkeit der Prostituierten aus (vgl. Tz. 3.5). Während die Betreiber nach wie vor keinerlei Interesse an Arbeitgeberpflichten haben (insbesondere der Urlaubsanspruch mit Lohnfortzahlung und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sind bisher im Rotlichtmilieu nicht üblich und stoßen bei den Betreibern auf großen Widerstand), wollen die Prostituierten ihre Einnahmen nach wie vor ungeschmälert um Lohnsteuer und Sozialabgaben erzielen. Die durch das Prostitutionsgesetz zum 1. Januar 2002 eingeräumte Möglichkeit, Prostituierte sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen, ist in der Praxis nicht angenommen worden.

Derzeit beurteilen die Finanzbehörden der Länder die Prostituierten ganz überwiegend als selbständig tätig. Der Bundesrat hat sich – aus außersteuerlichen Erwägungen – dafür ausgesprochen, Prostituierte sozialversicherungsrechtlich grundsätzlich als nichtselbständig anzusehen (vgl. Tz. 3.5). Die steuerrechtliche Realität ist allerdings eine andere.

Wegen Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis hält der Bundesrechnungshof die Beurteilung als selbständig, wenn es sich nicht um eindeutige Fälle von nicht-selbständiger Tätigkeit handelt, für vertretbar.

4.3.2 Besteuerung selbständig tätiger Prostituiertes im üblichen Besteuerungsverfahren ist praktisch nicht durchsetzbar

Die steuerliche Erfassung von Prostituierten hat sich – wenn überhaupt – nur leicht verbessert. Die Finanzbehörden konnten trotz erheblicher Arbeit mit diesen Steuerfällen Einkommensteuer und Umsatzsteuer in nennenswerter Höhe weder festsetzen noch tatsächlich vereinnahmen. Dies ist nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen:

- In den meisten Fällen sind die Prostituierten, die häufig in ein anderes Etablissement und/oder in eine andere Stadt wechseln (vgl. Tz. 3.1.2), für die Finanzämter oft schon nach der erstmaligen steuerlichen Erfassung nicht mehr zu erreichen. Schriftverkehr, Vorauszahlungs- und Steuerbescheide (Schätzungen), Mahnungen usw. sind nicht persönlich zustellbar.
- Die Finanzämter sind grundsätzlich nach dem Wegzug einer Prostituierten in die nächste Stadt nicht mehr örtlich zuständig und müssen den Fall an ein anderes Finanzamt abgeben. Dieses Finanzamt ist beim nächsten Wechsel aber auch nicht mehr örtlich zuständig. Die örtliche Zuständigkeit der Finanzämter wechselt bei diesen Prostituierten so schnell und so oft, dass schon deshalb die alleinige Besteuerung durch ein Wohnsitzfinanzamt in der Praxis scheitert.

Eine Besteuerung der Prostituierten im üblichen Veranlagungsverfahren ist allein nicht geeignet, die dem Fiskus zustehenden Steuern mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand auch nur annähernd zu vereinnahmen. Der am „Runder Tisch Prostitution“ (vgl. Tz. 1.2) teilnehmende Steuerberater schloss sich dieser Einschätzung an. Nach seinen Erfahrungen seien nur ganz wenige Prostituierte daran interessiert, sich steuerlich erfassen zu lassen. Für Prostituierte seriöse Steuererklärungen zu erstellen sei wegen fehlender Aufzeichnung der Einnahmen nicht möglich.

4.3.3 Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren

Der RPA hatte auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefordert, für die Teilnahme am Düsseldorfer Verfahren eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Weil dies

bis heute nicht umgesetzt wurde, weigern sich zahlreiche Betreiber, Pauschalbeträge abzuführen (vgl. Tz. 3.3.5). Dennoch erzielen die sieben Länder, die die Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren inzwischen praktizieren, hieraus mit einem vertretbaren Personaleinsatz zusammen jährlich kassenwirksame Einnahmen im zweistelligen Millionenbereich.

Gleichwohl kann die derzeit praktizierte Pauschalbesteuerung nach dem Düsseldorfer Verfahren aus folgenden Gründen auf Dauer nicht beibehalten werden:

- Es handelt sich nicht um ein bundeseinheitliches Verfahren. Den Ländern ist es freigestellt, dieses Verfahren fortzuführen, neu einzuführen oder wieder abzuschaffen. Derzeit wird das Verfahren lediglich in sieben Ländern praktiziert, allerdings unterschiedlich organisiert und mit unterschiedlichen Tagespauschalbeträgen (vgl. Tz. 3.3).
- In den das Düsseldorfer Verfahren praktizierenden Ländern ist die Teilnahme daran für die Betreiber nicht verpflichtend, sondern freiwillig (vgl. Tz. 3.3.5).
- Auch bei grundsätzlich am Verfahren teilnehmenden Betreibern können einzelne Prostituierte verlangen, dass für sie keine Pauschalbeträge abgeführt werden, indem sie eine Steuernummer vorlegen. Der Besitz einer Steuernummer bedeutet jedoch nicht, dass auch Steuern gezahlt werden. Derzeit gelingt den Finanzbehörden eine kassenwirksame Besteuerung dieser Prostituierten nur in Ausnahmefällen (vgl. Tz. 3.4).

4.4 **BMF muss Besteuerung sicherstellen**

Der derzeitige „Flickenteppich“ in Deutschland bei der Besteuerung der Prostituierten ist nicht hinnehmbar. Es kann nicht in das Belieben der Finanzbehörden der einzelnen Länder gestellt werden, ob sie Prostituierte mit steuerpflichtigen Einkünften und Umsätzen überhaupt und ggf. auf welche Weise besteuern. Dies verstößt gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Es reicht nicht aus, dass theoretisch die rechtlichen Grundlagen für eine Besteuerung der Umsätze und Einkünfte von Prostituierten vorliegen, wenn die mit dem Vollzug beauftragten Finanzbehörden der Länder die Besteuerung in der Praxis nicht durchsetzen können. Die Haltung des BMF, dies als Vollzugsdefizit zu betrachten, das zu beheben allein Sache der Länder sei, verkennt die Realitäten. Wenn die Durchsetzung des Steueranspruchs nicht zufriedenstellend gelingt, ist es

Aufgabe des BMF, die Grundlagen für eine rechtssichere, bundeseinheitliche und auch durchsetzbare (kassenwirksame) Besteuerung zu schaffen bzw. dem Gesetzgeber entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen.

Bisher wies das BMF in seinen Stellungnahmen z. B. gegenüber dem RPA und in internen Papieren lediglich darauf hin, welche Gründe **gegen** die bisherigen Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Besteuerung sprechen und ließ dann die Angelegenheit auf sich beruhen. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMF dagegen, zielgerichtete Maßnahmen **für** eine bundeseinheitliche und durchsetzbare Besteuerung der Prostituierten zu ergreifen.

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass viele Bedienstete der Finanzämter im Hinblick auf die immer noch fehlende rechtliche Verpflichtung zur Teilnahme und den dadurch bedingten Schwierigkeiten zur Durchsetzung des Düsseldorfer Verfahrens vom BMF bzw. vom Gesetzgeber mehr Unterstützung erwarten.

5 Stellungnahme des BMF

Das BMF spricht sich in seiner Stellungnahme vom 28. August 2013 zum Berichtsentwurf weiterhin gegen eine gesetzliche Regelung zur verpflichtenden Einführung eines Steuereinbehalts aus. Das Rotlichtmilieu bewege sich am Rande der Kriminalität. Wenn die Durchsetzung des derzeitigen Düsseldorfer Verfahrens in Teilen nur schwer möglich sei, gelte dies auch für eine gesetzliche Regelung. Diese hätte mit den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen und wäre letztlich nicht durchsetzbar. Die Einführung nicht administrierbarer oder durchsetzbarer Gesetze führe in der Finanzverwaltung nur zu unnötigem Bürokratieaufwand, ohne dass sich damit die Steuereinnahmen signifikant verbessern würden.

Das BMF sieht nach wie vor keinen Anlass für gesetzliche Regelungen.

6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

6.1 Steuereinbehalt durch Betreiber erforderlich

Der Bundesrechnungshof hat die von den Landesfinanzbehörden verfolgten unterschiedlichen Ansätze zur Verbesserung der Besteuerung der Prostituierten (vgl. Tz 4.2) ausgewertet. Abschließend kommt er zu dem Ergebnis, dass der Fiskus seinen Einkommensteueranspruch aus den Einkünften selbständiger Prostituierten mit einem vertretbaren Personalaufwand nur dann einigermaßen realisieren kann, wenn Dritte (hier: Betreiber) gesetzlich verpflichtet werden, Abschläge bzw. Vo-

rauszahlungen auf die Einkommensteuerschuld der Prostituierten zu leisten (sog. Steuereinbehalt). Dies wird in anderen Bereichen des Einkommensteuerrechts auch vorgeschrieben und praktiziert. So ordnet der Gesetzgeber einen Steuereinbehalt bei Dritten an, wenn dies der Sicherung des Steueraufkommens dient oder die Steuern vom eigentlichen Steuerschuldner nicht oder nur schwer zu vereinnahmen sind (z. B. beim Lohnsteuerabzug durch den Arbeitgeber, bei der Kapitalertragsteuer durch Banken usw., bei der sogenannten Bauabzugssteuer durch Leistungsempfänger und bei der Abzugssteuer für beschränkt steuerpflichtige Künstler und Sportler durch Vergütungsschuldner).

Der Bundesrechnungshof schlägt deshalb vor, Betreiber gesetzlich zu verpflichten, für alle in ihren Betrieben tätigen selbständigen Prostituierten einen bestimmten Pauschalbetrag als Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuerschuld der Prostituierten an das Finanzamt abzuführen. Die einbehaltene Einkommensteuer wäre im Falle einer Einkommensteuerveranlagung der Prostituierten auf deren persönliche Einkommensteuerschuld anzurechnen. Im Übrigen würden für selbständig tätige Prostituierte keine steuerlichen Besonderheiten gelten. Sie hätten grundsätzlich die gleichen Verpflichtungen wie alle anderen Steuerpflichtigen.

Hinsichtlich der Umsatzsteuer muss es bei den derzeitigen Regelungen verbleiben, weil das Unionsrecht (hier: die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie) einen Umsatzsteuereinbehalt durch Dritte bei selbständig tätigen Prostituierten nicht vorsieht.

6.2 Gesetzliche Verpflichtung der Betreiber erforderlich

Der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Steuereinbehalt kann nur dann funktionieren, wenn die Betreiber **gesetzlich** verpflichtet werden, die Steuer für Rechnung der Prostituierten abzuführen. Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Düsseldorfer Verfahren gezeigt haben, ist ein Steuereinbehalt ohne eine rechtlich zwingende Verpflichtung zur Teilnahme aller Betreiber für alle bei ihnen tätigen Prostituierten von den Finanzbehörden nicht durchzusetzen (vgl. Tz. 3.3.5 und Tz. 4.4.3). Es wäre jedenfalls nicht ausreichend, einen – auch bundeseinheitlichen – Steuereinbehalt im Verwaltungswege einzuführen. Das BMF verkennt in seiner Stellungnahme (vgl. Tz. 5), dass gerade die fehlende gesetzliche Verpflichtung der Betreiber zur Teilnahme Hauptursache der geschilderten Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des derzeitig praktizierten Düsseldorfer Verfahrens ist. Einen

gesetzlich geregelten Steuereinbehalt könnten die Finanzbehörden dagegen weitgehend durchsetzen.

Als zum Steuereinbehalt verpflichtete Betreiber kämen die Inhaber von Bordellen, bordellartigen Betrieben und von Escortdiensten, aber auch Vermieter von sogenannten Model- oder Terminwohnungen bzw. Organisatoren im Bereich der Wohnungsprostitution und des Straßenstrichs in Betracht. Wenn sich keine Betreiber ermitteln lassen (z. B. bei der Straßenprostitution), sollten die selbstständig tätigen Prostituierten verpflichtet werden, die Steuer als Mindestvorauszahlung für sich selbst abzuführen.

Für den Fall, dass Betreiber falsche – Steuerverkürzungen auslösende – Angaben machten oder ihren Verpflichtungen zur Abführung der Steuervorauszahlung gar nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkämen, sollten sie als Haftende in Anspruch genommen werden können.

6.3 Höhe des Steuereinhalts

Die Höhe des Steuereinhalts könnte sich – wie beim derzeit praktizierten Düsseldorf Verfahren in sieben Ländern – nach einem festen Tagessatz pro Anwesenheitstag einer Prostituierten richten. Der Bundesrechnungshof spricht sich aus Vereinfachungsgründen für einen gesetzlich festgelegten bundeseinheitlichen Tagessatz aus. Ihm ist bewusst, dass ein derartiger Steuereinbehalt den tatsächlichen Gegebenheiten nicht in jedem Einzelfall entsprechen kann. Dies ist jedoch allen Pauschalierungen eigen. Gering verdienende Prostituierte könnten eine Überbesteuerung vermeiden, indem sie – entsprechend ihrer Verpflichtung – Steuererklärungen abgeben. Gut verdienende Prostituierte wären verpflichtet, ihre tatsächlichen Einkünfte zu erklären.

Die Einführung eines Steuereinhalts für jeden Anwesenheitstag einer Prostituierten käme auch der zutreffenden Besteuerung der Betriebe im Rotlichtmilieu zugute. Die Finanzämter hätten nämlich anhand der Anzahl der gemeldeten Prostituierten eine wesentlich bessere Möglichkeit als bisher, die tatsächlichen Betriebseinnahmen dieser Betreiber zu ermitteln bzw. erklärte Betriebseinnahmen zu überprüfen.

6.4 Voraussichtliches Steueraufkommen

Wenn Betreiber bzw. einzelne Personen lediglich für vorsichtig geschätzte durchschnittlich 100 000 Prostituierte täglich einen Pauschalbetrag von z. B. 25 Euro

abzuführen hätten, ergäbe sich zunächst ein jährliches Einkommensteueraufkommen von knapp 1 Mrd. Euro.¹⁴ Ein derartiges Steueraufkommen ist bei Prostituierten mit der bislang üblichen Besteuerung nicht annähernd zu erreichen (vgl. Tz. 4.3.2). Hinzu kämen möglicherweise weitere Steuermehreinnahmen (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer), weil sich bei Betrieben im Rotlichtmilieu die Betriebseinnahmen besser als bisher ermitteln bzw. überprüfen ließen (vgl. Tz. 6.3).

6.5 Gesetzliche Regelung zeitgleich mit Änderung des Prostitutionsgesetzes

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sollen in der 18. Legislaturperiode das Prostitutionsgesetz im Hinblick auf die Regulierung der Prostitution umfassend überarbeitet und ordnungsbehördliche Kontrollmöglichkeiten gesetzlich verbessert werden. Im Rahmen dieses Gesetzesvorhabens oder parallel dazu bietet es sich an, zur Verbesserung der Besteuerung der Prostituierten einen Steuereinbehalt sowie flankierende Maßnahmen zu dessen Durchsetzung gesetzlich einzuführen. Die zur Prüfung des Steuereinhalts erforderlichen unangekündigten Kontrollen der Finanzbehörden wären – wenn ein Informationsaustausch mit Kriminalpolizei und Ordnungsbehörden gewährleistet wird – zugleich ein Beitrag zu mehr Transparenz und zur Kriminalitätsbekämpfung im Rotlichtmilieu. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das BMF aufzufordern, entsprechende Regelungen zu erarbeiten und einen Gesetzentwurf spätestens zeitgleich mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Prostitutionsgesetzes vorzulegen.

Bur

Korn

¹⁴ 100 000 Prostituierte x 25 Euro x 365 Tage = 912 500 000 Euro.