

8 Millionenschweren Steuer- und Beitragsbetrug durch Scheinrechnungen im Baugewerbe aufdecken und verhindern

Zusammenfassung

Den Zoll- und Steuerbehörden fehlen die rechtlichen und technischen Voraussetzungen, um den organisierten Betrug durch Scheinrechnungen aufdecken zu können. Am stärksten betroffen ist das Baugewerbe. Die Schäden durch Schwarzarbeit sind enorm. Allein im Jahr 2020 stellten die Behörden einen Schaden von 816 Mio. Euro fest.

Sogenannte Servicefirmen stellen Scheinrechnungen über Leistungen aus, die sie tatsächlich nicht erbracht haben. Eine solche Leistung ist z. B. die Ausführung eines Unterauftrags. Die Servicefirmen verkaufen die Scheinrechnungen regelmäßig an Unternehmen, die Schwarzlöhne finanzieren wollen – also Lohnzahlungen, ohne die daraus eigentlich geschuldeten Steuern, Sozialversicherungs- und Sozialkassenbeiträge abzuführen. Der Rechnungskäufer überweist zunächst den Betrag der Scheinrechnung an die Servicefirma. Nach Abzug einer Provision leitet diese den Betrag dann verdeckt an den Rechnungskäufer zurück. Regelmäßig handelt es sich bei betrügerischen Servicefirmen um Neugründungen, die nicht lange aktiv sind.

Zoll- und Steuerbehörden sollen das kriminelle Gebaren dieser Servicefirmen frühzeitig feststellen können, um dagegen vorzugehen, bevor größere finanzielle Schäden eintreten. Hierfür müssen die Behörden bestimmte Risikoindikatoren prüfen können. Verdächtig ist es, wenn die gemeldeten Beschäftigten und der Umsatz der Servicefirma nicht in einem realistischen Verhältnis stehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für einen Vergleich der Umsätze mit der Beschäftigungsstruktur zu schaffen.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Betrugsmodell: Scheinrechnungen von Servicefirmen

Im Jahr 2020 stellte die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollbehörden einen Schaden durch Schwarzarbeit von 816 Mio. Euro fest. Die tatsächlichen Schäden dürften erheblich darüber hinausgehen: Wissenschaftliche Studien gehen von einem Umsatzvolumen durch die Schattenwirtschaft von über 300 Mrd. Euro jährlich aus.

Betrügerische Servicefirmen verursachen insbesondere im Baugewerbe hohe Steuerausfälle und Ausfälle von Sozialversicherungs- und Sozialkassenbeiträgen. So sind mehr als 80 % der Servicefirmen in dieser Branche aktiv. Als Servicefirmen werden Unternehmen bezeichnet, die Scheinrechnungen über Leistungen ausstellen, die sie tatsächlich nicht erbracht haben, z. B. über die Ausführung von Unteraufträgen.

Der Rechnungskäufer kann mit dem Kauf dieser Scheinrechnungen unterschiedliche Ziele verfolgen:

- Regelmäßig deckt er mit den Scheinrechnungen Schwarzlöhne ab, die er an eigene oder fremde Beschäftigte zahlt – also Lohnzahlungen, ohne die daraus eigentlich geschuldeten Steuern, Sozialversicherungs- und Sozialkassenbeiträge abzuführen. Schwarzlöhne sind für ihn Betriebsausgaben, die zwar tatsächlich angefallen sind, die er aber nicht steuermindernd geltend machen kann. Mit der gekauften Scheinrechnung erfasst er sie in seiner Buchführung als angebliche Betriebsausgaben für Fremdleistungen der Servicefirma.
- Der Rechnungskäufer spiegelt mit den Scheinrechnungen tatsächlich nicht angefallene Betriebsausgaben vor, um seinen zu versteuernden Gewinn zu mindern.

Der Rechnungskäufer überweist zunächst den Betrag der Scheinrechnung an die Servicefirma. Nach Abzug einer Provision leitet diese den Betrag dann verdeckt an den Rechnungskäufer zurück. Die Servicefirma erbringt häufig gegen Provision weitere illegale Serviceleistungen. So täuscht sie beispielsweise reguläre Geschäftsbeziehungen vor, fingiert Geschäftskorrespondenzen, Abrechnungen und Überweisungen und meldet fremde Beschäftigte (z. B. solche eines Bauunternehmens, das bei den Behörden nicht angemeldet ist) als angeblich eigene zur Sozialversicherung an. Regelmäßig handelt es sich bei Servicefirmen um Neugründungen, die nicht lange aktiv sind.

Zoll- und Steuerbehörden fehlen Daten zur Bekämpfung der Servicefirmen

Die Generalzolldirektion hat Hinweise auf mehrere tausend betrügerische Servicefirmen. Im Jahr 2020 hat die Generalzolldirektion 2 266 Betrugsverfahren im Zusammenhang mit Servicefirmen im Baugewerbe und weitere 802 in anderen Branchen erfasst. Die Gesamtschadenssumme dieser Verfahren betrug 141 Mio. Euro. Davon entfielen auf das Baugewerbe über 120 Mio. Euro.

Zoll- und Steuerbehörden sollen das kriminelle Gebaren dieser Servicefirmen frühzeitig feststellen können. Hierfür müssen die Behörden bestimmte Risikoindikatoren prüfen können. Verdächtig ist es, wenn Beschäftigungsstruktur und Umsatz der Servicefirma nicht in einem realistischen Verhältnis stehen. Die Beschäftigungsstruktur beschreibt die monatlich gemeldete Zahl der Vollzeit- und Teilzeitkräfte, einschließlich der geringfügig Beschäftigten, mit den jeweiligen Löhnen. Realistisch sind im Baugewerbe etwa 60 bis 70 % Lohnanteil vom Umsatz. Bei Servicefirmen liegt der Anteil häufig bei nur 15 bis 20 %. Ziel muss sein, gegen Servicefirmen vorzugehen, bevor finanzielle Schäden eintreten.

Für diese Prüfung benötigen die Zoll- und Steuerbehörden zum einen Daten über die gemeldeten Beschäftigten der Servicefirma. Zum anderen müssen die Behörden deren Umsatzzahlen erhalten. Diese Daten sind ihnen aber regelmäßig nicht bekannt:

- Die Steuerbehörden kennen den Auftraggeber der Servicefirma im Baugewerbe dann, wenn sie der Servicefirma für einen bestimmten Auftrag eine Freistellungsbescheinigung von der Bauabzugsteuer erteilt haben. Diese entbindet den Auftraggeber davon, 15 % der Rechnungssumme einzubehalten und an das Finanzamt der Servicefirma abzuführen (Bauabzugsteuer). In der Praxis werden aber nur 3 % der Freistellungsbescheinigungen auftragsbezogen erteilt. Bei den überwiegend zeitraumbezogenen Freistellungsbescheinigungen sind den Steuerbehörden dagegen die Auftraggeber nicht bekannt.
- Arbeitgeber – also auch mögliche Servicefirmen – müssen den Steuerbehörden in ihrer Lohnsteuer-Anmeldung nur die Summe der einzubehaltenden Lohnsteuer und die Zahl der Beschäftigten, nicht aber die Beschäftigungsstruktur mitteilen.
- Auf die bei der Deutschen Rentenversicherung gespeicherten Daten zur Beschäftigungsstruktur dürfen die Zoll- und Steuerbehörden für eine systematische Analyse nicht zugreifen.
- Betrügerische Servicefirmen erklären ihre tatsächlichen Umsätze regelmäßig nicht oder nicht vollständig.

In anderen Ländern erhalten die Steuerbehörden umfangreichere Daten über die Beschäftigungsstruktur und den Umsatz. So übermittelt die Sozialversicherung in Österreich der Finanzverwaltung die monatlichen Beitragsgrundlagen aller an- und abgemeldeten Beschäftigten. Mehrere europäische Staaten verpflichten die Unternehmen, Daten über Einzelumsätze elektronisch an das Finanzamt zu übermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat das Parlament Ende 2020 bereits über seine Erkenntnisse informiert. Er greift dieses Thema aufgrund der erheblichen Schäden durch betrügerische Servicefirmen erneut im Wege der Berichterstattung auf.

8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für einen Vergleich der Umsätze und der Beschäftigungsstruktur der

Servicefirmen zu schaffen, um Betrugsfälle schnell aufzudecken. Dazu hat er verschiedene Ansatzpunkte aufgezeigt.

So sollten die Zoll- und Steuerbehörden – wie etwa in Österreich – für Analysezwecke auf die bei der Rentenversicherung gespeicherte Beschäftigungsstruktur zugreifen können.

Damit die Behörden auch Kenntnis von den Umsätzen der Servicefirmen erhalten, sind weitere Maßnahmen erforderlich:

- Ein Weg ist, bei neu gegründeten Firmen Freistellungsbescheinigungen von der Bauabzugsteuer auftragsbezogen zu erteilen. Außerdem sollten diese Firmen verpflichtet werden, den voraussichtlichen Umsatz anzugeben (§ 48b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 Einkommensteuergesetz).
- Darüber hinaus erscheint es sachgerecht, Bauunternehmen gesetzlich zu verpflichten, ihre Zahlungen an Subunternehmen für inländische Bauleistungen anzugeben. Dadurch könnten deren tatsächliche Umsätze rechtzeitig festgestellt werden. Entsprechende Verpflichtungen gibt es bereits in mehreren EU-Mitgliedstaaten.
- Steuerpflichtige können Freistellungsbescheinigungen von der Bauabzugsteuer aktuell nicht über ein elektronisches Verfahren beantragen. Dies ist zu ändern, damit digitale Daten für die Analyse zur Verfügung stehen.

8.3 Stellungnahme

Das BMF teilte mit, es werde den Vorschlag für den automatisierten Zugriff auf Daten der Rentenversicherung zum Zweck der systematischen Analyse aufgreifen und Absprachen mit den Rentenversicherungsträgern treffen. Es prüfe auch die rechtlichen und technischen Möglichkeiten für ein elektronisches Verfahren zur Beantragung von Freistellungsbescheinigungen von der Bauabzugsteuer bei den Steuerbehörden.

Den Zoll- und Steuerbehörden seien die gemeldeten Beschäftigten und die Umsätze von Servicefirmen bekannt. Die Servicefirmen teilten diese Daten bei der steuerlichen Erfassung sowie anschließend in Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie Lohnsteuer-Anmeldungen mit.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit habe bereits ausreichende Mittel, um in Prüfungs- und Ermittlungsverfahren Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Servicefirmen aufdecken zu können. So könne sie in diesen Verfahren auf die Beschäftigtendaten der Deutschen Rentenversicherung zugreifen.

Hingegen hat das BMF den Erkenntnisgewinn durch auftragsbezogene Freistellungsbescheinigungen unter Angabe der voraussichtlichen Umsätze für die Aufdeckung von betrügerischen Servicefirmen weder als verhältnismäßig, noch als zielführend angesehen. Freistellungsbescheinigungen seien auch nicht dazu da, vorzeitig Informationen zu gewinnen.

Das BMF hat die Meldepflicht von Umsätzen mit Subunternehmen im Baugewerbe aus rechtlichen Gründen, besonders aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kritisch gesehen. Das Betrugsmodell gebe es auch in anderen Branchen. Zwingende Gründe, die besondere steuerliche Pflichten sowie Kontrollmaßnahmen allein für Bauleistungen rechtfertigen würden, seien nicht ersichtlich. Ein undifferenzierter und anlassloser automatisierter Zugriff der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf die Umsatzdaten sei weder zulässig noch erforderlich.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMF die Absprachen mit den Rentenversicherungsträgern schnell abschließt und bei den Steuerbehörden zügig eine elektronische Freistellungsbescheinigung für die Bauabzugsteuer einführt.

Im Übrigen überzeugen die Argumente des BMF nicht. Erklärungen und Informationen von Servicefirmen gegenüber den Zoll- und Steuerbehörden sind nicht verlässlich, da sie dem betrügerischen Vorhaben dienen und nicht zu dessen Aufdeckung beitragen sollen. Prüfungs- und Ermittlungsverfahren in Einzelfällen haben erhebliche Steuer- und Abgabenausfälle bisher nicht verhindern können. Organisierte Formen dieser Kriminalität nehmen zu.

Den Einwand des BMF, besondere steuerliche Pflichten und Kontrollmaßnahmen allein für das Baugewerbe seien nicht zu rechtfertigen, weist der Bundesrechnungshof zurück. Denn mehr als 80 % der betrügerischen Servicefirmen sind im Baugewerbe aktiv. Sie sind damit gerade für dieses Gewerbe ein grundlegendes Problem.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Er weist darauf hin, dass andere EU-Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Maßnahmen erfolgreich sind.

Der Erkenntnisgewinn der Finanzkontrolle Schwarzarbeit durch die empfohlenen Maßnahmen wäre erheblich und könnte eine Umkehr im Kampf gegen organisierte Schwarzarbeit bewirken. Die Digitalisierung würde den Aufwand für Verwaltung und Unternehmen hängen in Grenzen halten. Redliche Unternehmen würden mit überschaubarem Aufwand vor einer Konkurrenz geschützt, die mit gekauften Scheinrechnungen ihre Leistungen zu Dumpingpreisen anbieten kann.