

17.05.00

Fz - AS - Wi - Wo

Gesetzesantrag**der Länder Bayern,
Baden-Württemberg, Hessen****Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung illegaler Betätigung im
Baugewerbe****A. Zielsetzung**

Unter den im allgemeinen Sprachgebrauch verwendeten Begriff der illegalen Betätigung fällt jede Erwerbstätigkeit, bei der gegen einschlägige öffentlich-rechtliche Verpflichtungen verstoßen wird. Der Tatbestand der illegalen Betätigung ist insbesondere dann erfüllt, wenn Schwarzarbeit vorliegt oder illegale Ausländerbeschäftigung gegeben ist. Im Steuerrecht handelt es sich dabei regelmäßig um einen eigenen Deliktsbereich mit Verstößen gegen die Abgabenordnung, das Einkommensteuergesetz sowie das Umsatzsteuergesetz. Vor allem der Einsatz von Werkvertragsunternehmen mit tatsächlichem oder vorgeblichem Auslandssitz sowie die Einschaltung von unseriös operierenden Subunternehmen oder Scheinfirmen führen zu Wettbewerbsverzerrungen, der Verdrängung von seriösen Anbietern und in letzter Konsequenz zur Vernichtung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen, auf die unser Sozialsystem aufbaut. Das Bundesministerium der Finanzen hat das Ausmaß und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der illegalen Betätigung beziffert. Danach gehen ca. 500.000 Arbeitsplätze und jährlich etwa 125 Mrd. DM Steuereinnahmen und rund 110 Mrd. DM Sozialversicherungsbeiträge verloren.

An gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung der illegalen Betätigung hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt, es sei an dieser Stelle nur an den Versuch der Bundesregierung zur Lösung der Problematik im Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 erinnert. In der Praxis bestehen jedoch weiterhin, nicht zuletzt aufgrund verfeinerter Verschleiерungs- und Umgehungsmethoden, bei denen Auftrag- bzw. Arbeitgeber und Auftrag- bzw. Arbeitnehmer zum Schaden der Gemeinschaft zusammenwirken, Lücken, die durch weitere gesetzgeberische Maßnahmen geschlossen werden müssen.

B. Lösung

Die vorgesehenen Änderungen in der Abgabenordnung und im Einkommensteuergesetz verbessern durch die erweiterte Anzeigepflicht im Baugewerbe in Verbindung mit einer verbesserten steuerlichen Erfassung von Werkvertragsunternehmen und ihrer Arbeitnehmer die Eingriffsmöglichkeiten zur wirksameren Bekämpfung jeglicher Form von illegaler Betätigung und Schwarzarbeit.

Durch Einführung eines Steuerabzugs an der Quelle wird dem Sicherungsbedürfnis des Fiskus entsprochen und so der Steuerhinterziehung durch beauftragte Nachunternehmen entgegen gewirkt.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand: nicht quantifizierbar.

Durch den Steuerabzug sind höhere Einnahmen für die Haushalte der Verfolgungsbehörden zu erwarten, die mindestens eine Kostendeckung versprechen.

2. Vollzugsaufwand

Soweit – wie im Interesse eines effektiven Vollzugs notwendig – bei den einzelnen Kontrollbehörden zusätzliches Personal eingesetzt wird, entstehen entsprechende Personalkosten in den öffentlichen Haushalten.

E. Sonstige Kosten

1. Kosten für die Wirtschaft: Nicht quantifizierbar.

2. Kosten für soziale Sicherungssysteme: Keine.

Bundesrat

Drucksache 297/00

17.05.00

Fz - AS - Wi - Wo

Gesetzesantrag

**der Länder Bayern,
Baden-Württemberg, Hessen**

**Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung illegaler Betätigung im
Baugewerbe**

Der Bayerische Ministerpräsident
B III 1

München, den 17. Mai 2000

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Sehr geehrter Herr Präsident!

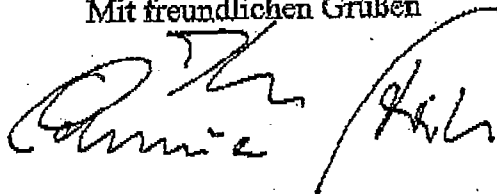
Gemäß Beschluss der Bayerischen Staatsregierung, der Baden-Württembergischen Landesregierung und der Hessischen Landesregierung übermittle ich den in der Anlage mit Vorblatt und Begründung beigelegten

Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung illegaler
Betätigung im Baugewerbe

mit dem Antrag, dass der Bundesrat diesen gemäß Art. 76 Abs. 1 GG im Bundestag einbringen möge.

Ich bitte, den Gesetzentwurf den Ausschüssen zuzuweisen, um eine Behandlung in der Plenarsitzung am 9. Juni 2000 zu ermöglichen.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe

Der Deutsche Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

	Artikel
Änderung der Abgabenordnung	1.
Änderung der Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Umsatzsteuer im Ausland ansässiger Unternehmer (Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung)	2.
Änderung des Einkommensteuergesetzes	3.
Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz)	4.
Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Einkommensteuer von im Ausland ansässigen Arbeitnehmern des Baugewerbes (Arbeitnehmer-Zuständigkeitsverordnung-Bau)	5.
Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang	6.
Inkrafttreten	7.

Artikel 1

Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613, 1977 I S. 269), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Steuerbereinigungsgesetzes 1999 vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2601), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 20 wird folgender § 20a eingefügt:

"§ 20a Sonderregelung für ausländische Bauleistungen

(1) Abweichend von §§ 19 und 20 ist für die Besteuerung von Unternehmen des Baugewerbes im Sinne des § 211 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch das Finanzamt zuständig, das für die Besteuerung der entsprechenden Umsätze nach § 21 Abs. 1 zuständig ist, wenn der Unternehmer seinen Wohnsitz oder das Unternehmen seine Geschäftsleitung oder seinen Sitz außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes hat. Das gilt auch abweichend von §§ 38 bis 42 f des Einkommensteuergesetzes beim Steuerabzug vom Arbeitslohn.

(2) Für die Besteuerung von Personen, die von Unternehmen im Sinne des Absatz 1 im Inland beschäftigt werden, kann abweichend von § 19 das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die örtliche Zuständigkeit einem Finanzamt für den Geltungsbereich des Gesetzes übertragen. "

2. Nach § 138 wird folgender § 138a eingefügt:

"§ 138a Anzeige einer Erwerbstätigkeit in besonderen Fällen

Wer im Geltungsbereich des Gesetzes eine Bauleistung im Sinne des § 211 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch an einen Unternehmer im Sinne des § 2 des Umsatzsteuergesetzes oder an eine juristische Person des öffentlichen Rechts erbringt (Leistender) und nicht bereits nach § 138 Abs. 1 zur Mitteilung verpflichtet ist, hat vor Beginn der Leistung eine Anzeige in deutscher Sprache auf amtlich vorgeschriebenem Vordruck dem zuständigen Finanzamt zu erstatten. Die Anzeige muss mindestens folgende Angaben enthalten:

1. Beginn, voraussichtliche Dauer und Ort der Leistung,
2. Name und Anschrift des Leistungsempfängers,
3. Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Anschriften der im Geltungsbereich des Gesetzes für den Leistenden verantwortlich handelnden Personen,
4. Registereintrag einer ausländischen Behörde, soweit im Ausland dazu eine gesetzliche Verpflichtung besteht, mit Angabe der für die Gesellschaft vertretungsberechtigten Personen,
5. Nachweis der steuerlichen Ansässigkeit durch Bescheinigung der zuständigen ausländischen Steuerbehörde,
6. Namen, Vornamen, Geburtsdaten, Wohnorte im Ausland und Aufenthaltsorte im Inland der voraussichtlich zur Erfüllung der Leistung beschäftigten Arbeitnehmer.

Änderungen, die nach Abgabe der Anzeige eintreten, sind dem Finanzamt unverzüglich mitzuteilen; das gilt auch beim Einsatz anderer als den in der Anzeige bezeichneten Arbeitnehmer und beim Wechsel von Arbeitnehmern von oder zu einer anderen inländischen Baustelle.

3. § 379 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt.

“(3a) Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 138a Abs. 1 eine Bauleistung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anzeigt.”

b) In Absatz 4 wird das Wort “zehntausend” durch das Wort “fünfzigtausend” ersetzt.

4. § 380 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 wird das Wort “zehntausend” durch das Wort “fünfzigtausend” ersetzt.

Artikel 2

Änderung der Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Umsatzsteuer im Ausland ansässiger Unternehmer (Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung)

§ 1 der Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Umsatzsteuer im Ausland ansässiger Unternehmer in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1995 (BGBl. I S. 225), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Steuerbereinigungsgesetzes 1999 vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2601), wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

“(2) Für die Umsatzsteuer der Unternehmer, die ihr Unternehmen weder vom Inland noch von einem in Absatz 1 genannten Staat aus betreiben, ist das Finanzamt [Bonn-Innenstadt] zuständig.”

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

Artikel 3

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1997 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Steuerbereinigungsgesetzes 1999 vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2601), wird wie folgt geändert:

1. Nach Abschnitt VI. wird folgender Abschnitt eingefügt:

"VII. Steuerabzug bei Bauleistungen

§ 48 Steuerabzug

- (1) Erbringt jemand im Inland eine Bauleistung im Sinne des § 211 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Leistender) an einen Unternehmer im Sinne des § 2 des Umsatzsteuergesetzes oder an eine juristische Person des öffentlichen Rechts (Leistungsempfänger), ist der Leistungsempfänger verpflichtet, von der Gegenleistung einen Steuerabzug in Höhe von 15 vom Hundert für Rechnung des Leistenden vorzunehmen. Als Leistender gilt auch derjenige, der über eine Leistung abrechnet, ohne sie erbracht zu haben.
- (2) Soweit der Leistungsempfänger den Steuerabzugsbetrag angemeldet und abgeführt hat,
 1. ist § 160 Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung nicht anzuwenden,
 2. sind § 42 d Abs. 6 und 8 und § 50 a Abs. 7 nicht anzuwenden.
- (3) Der Steuerabzug kann unterbleiben, wenn die Gegenleistung 2 000 DM nicht übersteigt oder der Leistende dem Leistungsempfänger eine im Zeitpunkt der Gegenleistung gültige Freistellungsbescheinigung nach § 48b Abs. 1 Satz 1 vorlegt.
- (4) Gegenleistung im Sinne des Absatzes 1 ist das Entgelt zuzüglich Umsatzsteuer.

§ 48a Verfahren

- (1) Der Leistungsempfänger hat bis zum 10. Tag nach Ablauf des Monats, in dem die Gegenleistung erbracht wird, eine Anmeldung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck abzugeben, in der er den Steuerabzug für den Anmeldezeitraum selbst zu berechnen hat. Der Abzugsbetrag ist am 10. Tag nach Ablauf des Anmeldezeitraums fällig und an das für den Leistenden zuständige Finanzamt für Rechnung des Leistenden abzuführen.
- (2) Der Leistungsempfänger hat mit dem Leistenden unter Angabe
 1. des Namens und der Anschrift des Leistenden,
 2. des Rechnungsbetrags, des Rechnungsdatums und des Zahlungstags,
 3. der Höhe des Steuerabzugs und
 4. des Finanzamts, an das der Abzugsbetrag abgeführt worden ist,über den Steuerabzug abzurechnen.
- (3) Der Leistungsempfänger haftet für einen nicht oder zu niedrig abgeführten Abzugsbetrag. Der Leistungsempfänger haftet nicht, wenn ihm im Zeitpunkt der Gegenleistung eine Freistellungsbescheinigung (§ 48b) vorgelegen hat, auf deren Rechtmäßigkeit er vertrauen konnte. Er darf insbesondere dann nicht auf eine Freistellungsbescheinigung vertrauen, wenn diese durch unlautere Mittel oder durch falsche Angaben erwirkt wurde und ihm dies bekannt war oder hätte bekannt sein müssen.
- (4) § 50 b gilt entsprechend.

§ 48b Freistellungsbescheinigung

- (1) Auf Antrag des Leistenden hat das für ihn zuständige Finanzamt eine Bescheinigung zu erteilen, die den Leistungsempfänger von der Pflicht zum Steuerabzug befreit, wenn der

Steueranspruch nicht gefährdet erscheint und ein inländischer Empfangsbevollmächtigter bestellt ist. Eine Gefährdung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Leistende

1. Steuerbeträge nicht vollständig oder rechtzeitig anmeldet und abführt,
2. Steuererklärungen nicht vollständig oder rechtzeitig abgibt,
3. Anzeigepflichten nach § 138 oder § 138 a der Abgabenordnung nicht erfüllt,
4. seiner Auskunft- und Mitwirkungspflicht nach § 90 der Abgabenordnung nicht nachkommt, oder
5. gegen §§ 140 bis 148 der Abgabenordnung verstößt.

(2) Eine Bescheinigung soll erteilt werden, wenn der Leistende glaubhaft macht, dass keine zu sichernden Steueransprüche bestehen.

(3) In der Bescheinigung sind anzugeben:

1. Name, Anschrift und Steuernummer des Leistenden,
2. Geltungsdauer der Bescheinigung,
3. Umfang der Freistellung sowie der Leistungsempfänger, wenn sie nur für bestimmte Bauleistungen gilt,
4. das ausstellende Finanzamt.

(4) Wird eine Freistellungsbescheinigung aufgehoben, die nur für bestimmte Bauleistungen gilt, ist dies dem betroffenen Leistungsempfängern mitzuteilen.

(5) Wenn eine Freistellungsbescheinigung vorliegt, gilt § 48 Abs. 2 entsprechend.

§ 48c Anrechnung

Soweit der Abzugsbetrag abgeführt worden ist, wird er in nachfolgender Reihenfolge angerechnet auf

1. die nach § 41a Abs. 1 einbehaltene und angemeldete Lohnsteuer,
2. die festgesetzten Vorauszahlungen auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer,
3. die festgesetzte Umsatz- und Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Besteuerungs- oder Veranlagungszeitraums, in dem die Leistung erbracht worden ist, und
4. die vom Leistenden für Rechnung eigener Nachunternehmer anzumeldenden und abzuführenden Abzugsbeträge.

Die Anrechnung nach Satz 1 Nummer 2 kann nur für Vorauszahlungszeiträume innerhalb des Besteuerungs- oder Veranlagungszeitraums erfolgen, in dem die Leistung erbracht worden ist. Die Anrechnung nach Satz 1 Nummer 2 darf nicht zu einer Erstattung führen."

2. § 51 Abs. 4 Nr. 1 wird wie folgt geändert:

a) Folgender Buchstabe f) wird eingefügt:

"f) die Anmeldung des Abzugsbetrags (§ 48a),"

b) die bisherigen Buchstaben f) und g) werden g) und h).

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz)

§ 3 Abs.1 Nr.3 des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen in der Fassung der Bekanntmachung vom (BGBl. I S.), zuletzt geändert durch Artikel des Gesetzes vom (BGBl. I S.), wird wie folgt geändert:

"3. Ort der Beschäftigung (Baustelle), Name und Anschrift des Werkvertragspartners,"

Artikel 5

Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Einkommensteuer von im Ausland ansässigen Arbeitnehmern des Baugewerbes (Arbeitnehmer-Zuständigkeitsverordnung-Bau)

Auf Grund des § 20a Absatz 2 der Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613, 1977 I S. 269), der durch Artikel 1 des Gesetzes vom eingefügt worden ist, verordnet das Bundesministerium der Finanzen:

"§ 1

Für die Einkommensteuer der Arbeitnehmer mit Wohnsitz im Ausland, die bei Unternehmen im Sinne von § 20a Absatz 1 der Abgabenordnung beschäftigt sind, ist das in der Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung für den jeweiligen Staat genannte Finanzamt zuständig.

§ 2

Diese Verordnung tritt am in Kraft."

Artikel 6

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf Artikel beruhenden Teile der-Durchführungsverordnung können aufgrund der einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

Artikel 7

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 2 ist erstmals auf Bauleistungen anzuwenden, die nach dem vertraglich vereinbart worden sind.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Eindämmung illegaler Betätigung war bereits mehrfach Gegenstand von Gesetzgebungsvorhaben. Im Jahr 1998 hatten Bayern und Hessen im Bundesrat Gesetzentwürfe eingebracht, die u.a. eine frühzeitige Informationsbeschaffung durch Erweiterung der Meldepflichten sowie eine Sicherung des Steueraufkommens durch einen Steuerabzug an der Quelle zum Gegenstand hatten. Beide Vorschläge fanden jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren keine Mehrheiten.

Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999 hat die Bundesregierung zum 1. April 1999 eine Abzugsteuer auf Vergütungen an ausländische Dienstleistungserbringer (§ 50a Abs. 7 EStG) eingeführt. Entsprechend dieser Regelung war ein deutscher Auftraggeber verpflichtet, von Vergütungen an einen im Ausland ansässigen Werkunternehmer einen vorsorglichen Abzug von Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer i.H. von 25 vom Hundert vorzunehmen und an das Finanzamt abzuführen. Damit wurden zumindest teilweise die Initiativen der Länder Bayern und Hessen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung aufgegriffen, die noch 1998 keine Mehrheit im Bundesrat gefunden hatten.

In der Folge hatte jedoch die EU-Kommission als Reaktion auf eine Vielzahl von Beschwerden von Unternehmen aus insgesamt acht EU-Mitgliedsstaaten beschlossen, der Bundesrepublik ein Fristsetzungsschreiben (erste Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens) zu übermitteln. Nach Ansicht der Kommission widersprach die Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und schränkte die Dienstleistungsfreiheit in der EU ein.

Bereits kurze Zeit nach Einführung der Regelung wurden die Länder daraufhin vom Bundesministerium der Finanzen gebeten, die Regelung des § 50a Abs. 7 EStG vom Vollzug auszusetzen. Es sei geplant, aufgrund der Kritik der EU-Mitgliedsstaaten und des sich abzeichnenden Vertragsverletzungsverfahrens die Regelung wieder aufzuheben. Dies ist mittlerweile im Steuerbereinigungsgesetz 1999 geschehen.

1. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

Mit den Werkvertragsunternehmern ist ein neuer Typ von Steuerpflichtigen in Erscheinung getreten, der mit den bisherigen Erfassungs- und Besteuerungsmechanismen nur sehr schwer und mit hohem Ermittlungsaufwand in den Griff zu bekommen ist.

Mit dem Wegfall der EU-Binnengrenzen und der größeren Durchlässigkeit der EU-Außengrenzen haben als Folgewirkung auch die Fälle illegaler Betätigung zugenommen.

Die Praxis hat erwiesen, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Sicherstellung des Steueranspruchs insbesondere gegenüber unseriösen Werkvertragsunternehmen und Werkvertragsarbeitnehmern nicht ausreichen. Steueransprüche können sowohl aufgrund der Lohnsteuer- bzw. Einkommensteuerpflicht der illegal eingesetzten Arbeitnehmer entstehen, als auch aufgrund der Einkommensteuer-/Körperschaftsteuerpflicht des im Inland tätigen (Sub-)Unternehmens selbst. Verschleierungs- und Hinterziehungsmodelle der hoch mobil agierenden Unternehmen werden in professioneller Weise auf dem Markt angeboten. Dabei wird die komplexe Rechtsmaterie, die meistens auch internationale Dimensionen aufweist, in dreister Manier ausgenutzt. Das Dilemma der Steuerverwaltung besteht darin, dass sie häufig

nicht oder zu spät Kenntnis von den illegalen Aktivitäten unseriöser Unternehmen erhält. Selbst wenn sie Kenntnis erhält, können wegen Personalmangel oft nicht sofort die notwendigen Schritte eingeleitet werden. Außerdem lassen sich im Nachhinein Art und Umfang der Tätigkeit oft nicht mehr feststellen, Verantwortliche sind nicht mehr greifbar, Ermittlungs- und Vollstreckungsversuche bleiben erfolglos.

Für die Finanzämter ist es insbesondere wichtig, frühzeitig Kenntnis von Aktivitäten ausländischer Unternehmen und Arbeitnehmer aus dem Bereich der Baubranche zu erhalten, um geeignete Maßnahmen zur Sicherung des Steueranspruchs einleiten zu können. Zwar ist seit 1. März 1996 im Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) vorgeschrieben, dass im Ausland ansässige Arbeitgeber, die einen oder mehrere Arbeitnehmer bei Bauleistungen im Inland einsetzen, vor Beginn jeder Bauleistung bei dem zuständigen Landesarbeitsamt eine Anmeldung vorzulegen haben. Abdrucke dieser Anmeldungen werden den Hauptzollämtern zur Verfügung gestellt, diesen obliegt die Unterrichtung der zuständigen Finanzämter. Die Informationskanäle sind jedoch nach wie vor zu lang und die Informationen keineswegs lückenlos. Zudem sind Ermittlungen sehr zeit- und personalaufwendig und werden durch häufigen Wechsel der Einsatzstellen und Anwendung verschiedenster Verschleierungstaktiken (z.B. Einschaltung von Scheinunternehmen und Domizilgesellschaften) stark erschwert.

Die Erfahrungen mit dem Steuerabzug für ausländische Werkvertragsunternehmen nach § 50a Abs. 7 EStG i.d.F. des StEntlG 1999/2000/2002 machen deutlich, dass eine gesetzliche Regelung dringend erforderlich ist. Für die Zeit vom 1. April 1999 bis Mitte Juli 1999 wurden insgesamt allein in Bayern weit über 700 ausländische Werkvertragsunternehmen erstmals erfasst. Ähnliche Zahlen ergaben die in Baden-Württemberg durchgeführten Erhebungen. Dabei konnten in Bayern und Baden-Württemberg in ca. 10 vom Hundert der aufgegriffenen Fälle tatsächlich eine Steuerpflicht im Inland festgestellt werden. Überwiegend handelte es sich dabei um Leistungen des Baugewerbes. Als Nebeneffekt konnten in vielen Fällen auch ausländische Arbeitnehmer lohnsteuerlich erfasst werden. Darüber hinaus sahen sich die ausländischen Werkvertragsunternehmer durch den Steuerabzug in vielen Fällen veranlasst, ausstehende Steuererklärungen abzugeben sowie Steuerrückstände zu begleichen. Ähnliche Erfahrungen wurden auch in Hessen gemacht. Die von der Hessischen Zentrale für Werkvertragsunternehmen erfassten Fälle waren zu über 80% der Baubranche zuzuordnen. Bereits während des kurzen Anwendungszeitraumes des § 50 a Abs. 7 EStG konnte als positiver Nebeneffekt eine deutliche Verbesserung des Informationsdefizites der Finanzverwaltung festgestellt werden, da Unternehmen zur Erlangung einer Freistellungsbescheinigung ihre vertraglichen Beziehungen offen legen mussten. Die Ergebnisse einer in Hessen im Jahre 1999 groß angelegten Steuerfahndungsaktion belegen zudem, dass die durch Sub- bzw. Werkvertragsunternehmen verursachten Missstände in der Baubranche besonders gravierend sind und die in § 50 a Abs. 7 EStG normierte Abzugsverpflichtung prinzipiell der richtige Ansatz für eine effiziente Bekämpfung der Schattenwirtschaft war. Die vollständige Aufhebung dieser Vorschrift war ein falsches Signal.

Es zeigt sich somit, dass zur dauerhaften Sicherung des Steueranspruchs der Bundesrepublik Deutschland gesetzliche Maßnahmen erforderlich sind. Da die Bemühungen der Bundesregierung eine europaweite Lösung der Problematik herbeizuführen, – wenn überhaupt – jedenfalls nicht bis Mitte 2000 erfolgreich sein werden, besteht bereits heute dringender Handlungsbedarf.

2. Grundzüge der Gesetzesergänzungen

Die Erfahrungen zeigen, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf insbesondere bei der steuerlichen Erfassung der Unternehmen und deren Beschäftigten im Bereich des Baugewerbes besteht. Damit wird letztlich die Zielgenauigkeit der Regelung erhöht und den Vorgaben der EU-Kommission entsprochen. Im Einzelnen:

- Inländische wie ausländische Unternehmer, die eine Bauleistung an einen Auftraggeber erbringen (Leistende) haben vor Beginn der Leistung eine Anzeige beim Finanzamt abzugeben. Damit erlangt die Finanzverwaltung frühzeitig Informationen über Unternehmen im Baugewerbe sowie die von diesen Unternehmen beschäftigten Personen. Mit dem Erfordernis, eine steuerliche Ansässigkeitsbescheinigung der ausländischen Behörden vorzulegen, werden die Voraussetzungen geschaffen, um ggf. im Wege einer Spontanauskunft nach der EG-Amtshilferichtlinie, die Besteuerung der Personen im Ausland sicherzustellen.
- Die örtliche Zuständigkeit der Finanzämter richtet sich nach der Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Umsatzsteuer im Ausland ansässiger Unternehmer (Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung). Damit wird sichergestellt, dass jeweils nur noch ein Finanzamt im Bundesgebiet für Unternehmen und Arbeitnehmer aus dem jeweiligen Staat zuständig ist.
- Der Auftraggeber hat einen Steuerabzug in Höhe von 15 vom Hundert für Rechnung des Leistenden einzubehalten und an das FA abzuführen. Damit wird die Sicherung des Steueraufkommens durch den Steuerabzug an der Quelle ermöglicht. Dieser Sicherungsmechanismus bezieht sich auf Einkommen-, bzw. Körperschaftsteuer-, sowie auf Lohnsteueransprüche. Für den Bereich der Umsatzsteuer existieren mit den §§ 51 ff UStDV bereits ausreichende Sicherungen.
- Soweit der Steuerabzug vorgenommen wird, kann der Betriebsausgabenabzug nicht mehr versagt werden und der Auftraggeber nicht mehr als Entleiher für die Lohnsteuer der eingesetzten Arbeitnehmer haftbar gemacht werden. Der Leistungsempfänger haftet verschuldensunabhängig, wenn er den Steuerabzug unrichtig durchführt. Ein Leistungsempfänger, der vom Steuerabzug freigestellt ist, genießt hingegen bei Gutgläubigkeit Vertrauensschutz, falls die Freistellungsbescheinigung aufgehoben wird. Eine Haftung kommt dann nicht in Betracht. Damit wird die in der Praxis vielfach als unbefriedigend empfundene Versagung des Betriebsausgabenabzugs nach § 160 Abgabenordnung erheblich abgemildert.
- Der Auftraggeber ist nicht zum Steuerabzug verpflichtet, wenn ihm der Leistende eine Freistellungsbescheinigung vorlegt. Diese wird erteilt, wenn der Leistende bislang zuverlässig seine steuerlichen Pflichten erfüllt hat, insbesondere den Meldepflichten nach den §§ 138, 138 a AO nachgekommen ist, oder wenn mangels Steueranspruchs gegenüber dem Leistenden überhaupt kein Sicherheitsbedürfnis besteht. Damit werden die Anforderungen der EU-Kommission an die Verhältnismäßigkeit einer Regelung zur Sicherung inländischer Ansprüche erfüllt.
- Darüber hinaus leistet das Freistellungsverfahren einen Beitrag zur Intensivierung des internationalen Informationsaustausches. Eine Ausfertigung jeder erteilten Freistellungsbescheinigung wird auf dem Weg der zwischenstaatlichen Amtshilfe dem Ansässigkeitsstaat des Leistenden übermittelt, um die Entstehung „weißer“ Einkünfte zu verhindern.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 - Abgabenordnung

Zu Nummer 1 (§ 20a AO):

Absatz 1

Mit der Vorschrift wird erreicht, dass die Einkommensbesteuerung ausländischer Unternehmen des Baugewerbes bei dem Finanzamt erfolgt, das auch für die Umsatzsteuer zuständig ist. Außerdem ist dieses Finanzamt Betriebsstättenfinanzamt im Lohnsteuerabzugsverfahren. Die Zentralisierung der Zuständigkeiten dient auch der effektiveren Abwicklung des neu eingeführten Steuerabzugsverfahrens nach §§ 48 ff EStG.

Absatz 2

Die Vorschrift enthält die Ermächtigung zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Besteuerung von Arbeitnehmern, die bei ausländischen Unternehmen des Baugewerbes beschäftigt sind. Ausgefüllt wird die Ermächtigung durch die Arbeitnehmer-Zuständigkeitsverordnung-Bau (Artikel 5). Damit wird der Finanzverwaltung in Verbindung mit der Anzeigepflicht nach § 138a (neu) die Prüfung erleichtert, ob für den Arbeitnehmer die Steuerbefreiung nach dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen in Betracht kommt.

Zu Nummer 2 (§ 138a AO):

Nach § 138 Abs. 1 ist zur Mitteilung an die Gemeinde verpflichtet, wer im Inland einen Betrieb oder eine Betriebsstätte eröffnet. Die Besonderheit bei ausländischen Unternehmen, die im Inland an der Ausführung von Bauleistungen beteiligt sind, besteht aber gerade darin, dass sie häufig keinen Betrieb im Inland begründen und oft nicht von vornherein erkennbar ist, ob die Voraussetzungen für die Annahme einer Betriebsstätte gegeben sind.

Um diese Lücke in der steuerlichen Erfassung zu schließen, wird in § 138a eine Anzeigepflicht unmittelbar an das zuständige Finanzamt (§ 20a neu) statuiert.

Die Anzeige muss vor dem Beginn der Leistung im Inland erfolgen und bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, damit dem Finanzamt zeitnah eine erste Beurteilung steuerlicher Konsequenzen ermöglicht wird. In der Anzeige wird die Angabe des Leistungsempfängers gefordert; dadurch erhält das Finanzamt Kenntnis von dem Unternehmen, das nach § 48 EStG (neu) zum Steuerabzug verpflichtet wird; es kann dadurch die Überwachung des Steuerabzugs durch das für den Leistungsempfänger zuständige Finanzamt unterstützen. Die Erfüllung der Anzeigepflicht ist zudem ein wichtiges Indiz dafür, dass der Steueranspruch nicht gefährdet ist und somit eine Freistellungsbescheinigung nach § 48b EStG (neu) erteilt werden kann.

In der Anzeige sind auch Angaben zu den für die jeweilige Bauleistung beschäftigten Personen zu machen. Zusammen mit der Zentralisierung der Zuständigkeit für die Besteuerung der Arbeitnehmer nach Ansässigkeitsstaaten ergibt sich dadurch eine verbesserte Prüfungsmöglichkeit bei der Anwendung der 183 Tage-Regelung in den Doppelbesteuerungsabkommen.

Mit der Verpflichtung, eine Bescheinigung der ausländischen Steuerbehörde über die Ansässigkeit vorzulegen, werden die Voraussetzungen geschaffen, um ggf. im Wege einer Spontan-
auskunft an die ausländische Steuerbehörden, die Besteuerung der Personen im Ausland
sicherzustellen.

Zu Nummer 3 (§ 379)

Zu Buchstabe a

Die gesetzliche Anordnung von Pflichten bleibt weitgehend wirkungslos, wenn nicht gleichzeitig angemessene Sanktionen bei einem Pflichtenverstoß vorgesehen sind. Deshalb soll ein Verstoß gegen die in § 138a vorgesehene Anzeigepflicht mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden können. Dabei ist Voraussetzung, dass der Anzeigepflichtige die Anzeige vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat.

Zu Buchstabe b

Das geltende Höchstmaß von 10 000 DM wird an die heutigen wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst. Die erheblichen wirtschaftlichen Vorteile, die sich Unternehmen durch illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung verschaffen und die damit verbundenen Schäden für den Arbeitsmarkt, den Wettbewerb und den Fiskus durch das Nichtabführen von Steuern verlangen eine deutliche Anhebung des Bußgeldrahmens. Die Ordnungswidrigkeit soll daher künftig mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM belegt werden können.

Zu Nummer 4 (§ 380)

Vgl. Begründung zu § 379 AO.

Zu Artikel 2 - Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung

Zu Nummer 1:

Die Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung regelt nicht für alle im Ausland ansässigen Unternehmer eine bestimmte örtliche Zuständigkeit eines inländischen Finanzamtes. Diese Lücke wird durch die Ergänzung des § 1 Abs.2 geschlossen.

Zu Nummer 2:

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Artikel 3 - Einkommensteuergesetz

Zu Nummer 1

Zu § 48

Absatz 1

Mit der Vorschrift wird für das Baugewerbe ein besonderes Steuerabzugsverfahren eingeführt. Betroffen ist das Baugewerbe im Sinne von § 211 Absatz 1 SGB III, insbesondere mit den in § 1 Abs. 2 der Baubetriebe-Verordnung aufgeführten Arbeiten. Das Steuerabzugsverfahren ist auf diesen Gewerbebezweig beschränkt, weil hier der dringlichste Bedarf besteht. In das Verfahren sind nur Empfänger von Bauleistungen einbezogen, die Unternehmer i. S. des § 2 UStG oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts sind. Es kommt nicht darauf an, ob der Erbringer der Bauleistung im Inland oder im Ausland ansässig ist. Durch die Einbeziehung der im Inland ansässigen Leistenden wird ein Verstoß gegen das nach EU-Recht bestehende Diskriminierungsverbot vermieden. Außerdem wird damit einer Umgehung des Steuerabzugs durch Zwischenschaltung von Inländern vorgebeugt.

Der Steuerabzug beträgt 15 vom Hundert der Gegenleistung. Er sichert die Einkommens- bzw. Körperschaftsbesteuerung für den Gewinn des Leistenden, sowie die Besteuerung des Arbeitslohns der bei der Bauleistung eingesetzten Arbeitnehmer. Allerdings wird nur die unterste denkbare Steuerbelastung abgedeckt. Folgende Berechnungsmethode wurde zugrundegelegt:

Lohnsteuer

Jahreslohnsumme je Arbeitnehmer	39.500 DM
(entspricht 17 DM Bruttostundenlohn zuzgl. freiw. soz. Leistungen im Bereich der niedrigsten Bau-Lohngruppe (Hilfsarbeiten) und rd. 10 DM Netto-Stundenlohn)	
daraus Steuerbelastung nach Steuerklasse I/IV	15 %
Anteil der Lohnaufwendungen bei reinen Werkleistungsverträgen	66,66 %
ergibt gemessen am Auftragsvolumen eine Belastung mit Lohnsteuer von	10 %

Ertragsteuern

Durchschnittlicher Reingewinn nach Richtsatzsammlungen	10 %
Ertragsteuerbelastung damit rund	5 %

Der Steuerabzug knüpft an die Abrechnung über die Leistung, nicht an ihre Erbringung an. Somit können Subunternehmerleistungen bei einer entsprechenden Leistungskette mehrmals dem Steuerabzug unterliegen. Dies kann im Interesse der Vereinfachung des Verfahrens hingenommen werden, zumal jeder Leistende in der Kette insbesondere durch Erfüllung der Anzeigepflicht nach § 138 bzw. § 138a AO eine Freistellung (§ 48b EStG neu) bzw. nach § 48c EStG (neu) die Anrechnung oder Erstattung erreichen kann.

Absatz 2

Dem Leistungsempfänger, der seiner Verpflichtung zum Steuerabzug in Höhe von 15 % nachkommt, wird steuerlich Rechtssicherheit gewährt. Insoweit wird der Betriebsausgabenabzug gewährleistet. Falls die erbrachte Leistung als Arbeitnehmerüberlassung gewertet wird, sind die Haftung des Leistungsempfängers als Entleiher und die Anwendung des Entleiher-Sicherungsverfahrens insoweit ebenfalls ausgeschlossen.

Absatz 3

Aus Vereinfachungsgründen wird der Steuerabzug nur bei Gegenleistungen von mehr als 2.000 DM erhoben. Die Vereinfachungsgrenze bezieht sich auf den gesamten Bauleistungsauftrag.

Absatz 4

Der Begriff der Gegenleistung wird definiert.

Zu § 48a

Absatz 1

Die Vorschrift regelt das Verfahren zur Anmeldung und Abführung des Steuerabzugs durch den Leistungsempfänger. Es knüpft an die Anmeldung und Abführung der Lohnsteuer an. Dementsprechend ist der Abzugsbetrag am 10. Tag nach Ablauf des Anmeldezeitraums fällig. Ein späterer Termin ist weder aus verfahrenstechnischen Gründen notwendig noch ließe er sich im Hinblick darauf, dass der Leistungsempfänger den Abzugsbetrag von der Gegenleistung einbehält und auf Rechnung des Leistenden abzuführen hat, also wie beim Lohnsteuerabzug Fremdmittel zur Verfügung hat, rechtfertigen.

Die Anmelde- und Abführungspflicht stellt auf die Gegenleistung ab, die im Anmeldezeitraum erbracht wird. Der Steuerabzug wird somit auch für Teil- oder Abschlagszahlungen auf die insgesamt für die Bauleistung vereinbarte Gegenleistung fällig.

Der Abzugsbetrag ist vom Leistungsempfänger an das für den Leistenden im Inland zuständige Finanzamt abzuführen. Dieses kann sich der Leistungsempfänger vom Leistenden benennen lassen oder für einen ausländischen Leistenden wegen der bestimmten zentralen Zuständigkeit (§ 20a AO) selbst feststellen.

Die Abführung des Steuerabzugs durch den Leistungsempfänger erfolgt für Rechnung des Leistenden. Dieser ist somit Steuerschuldner.

Absatz 2

Die Vorschrift regelt die Abrechnung des Steuerabzugs zwischen Leistungsempfänger und

Leistenden. Die Vorlage erleichtert es in Zweifelsfällen dem zuständigen Finanzamt, für Zwecke der Anrechnung (§48c) die Abführung des Abzugsbetrags festzustellen.

Absatz 3

Das Finanzamt kann eine nach § 48b erteilte Freistellungsbescheinigung unter den Voraussetzungen der §§ 130, 131 AO zurücknehmen oder widerrufen. In diesem Fall tritt dann keine Haftungsfolge nach §48a Abs. 3 Satz 1 EStG (neu) ein, wenn der Leistungsempfänger die Rechtswidrigkeit der Freistellungsbescheinigung weder kannte noch hätte kennen müssen.

Absatz 4

Die Vorschrift regelt das Prüfungsrecht der Finanzbehörden für die Anmeldung und Abführung des Steuerabzugs in sinngemäßer Anwendung von § 50b EStG.

Zu § 48b

Absatz 1

Die Vorschrift legt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Freistellungsbescheinigung fest. Ein Anspruch auf Erteilung einer Bescheinigung besteht nach Absatz 1 dann, wenn nach der Einschätzung des Finanzamtes der Leistende seine steuerlichen Pflichten zuverlässig erfüllt, Sicherungsmaßnahmen deshalb überflüssig sind. Anhaltspunkte für die Zuverlässigkeit des Leistenden sind beispielhaft - aber nicht abschließend - in einem „Indizienkatalog“ aufgeführt. Um eine ordnungsgemäße Bekanntgabe der Freistellungsbescheinigung bzw. ihrer Aufhebung - insbesondere an ausländische Leistende - zu gewährleisten, ist ein inländischer Empfangsbevollmächtigter zu bestellen

Absatz 2

Eine Freistellungsbescheinigung ist in typischen Fällen zu erteilen, wenn mit großer Wahrscheinlichkeit überhaupt kein zu sichernder Anspruch besteht, weil der Leistende z.B. keine Gewinne erzielt (Existenzgründer) oder nicht der inländische Steuerpflicht unterliegt. Insbesondere die Beurteilung der inländischen Steuerpflicht wirft für die Finanzverwaltung erhebliche Schwierigkeiten auf, da sie nach nationalem Recht oder DBA-rechtlich von bestimmtem Fristen abhängt und somit auch ein zeitliches „Hineinwachsen“ in die Steuerpflicht möglich ist. Es ist deshalb erforderlich, dass der Leistende der Finanzverwaltung Informationen aus seiner Sphäre liefert, die ihr eine angemessen sichere Prognose erlauben, wobei eine Glaubhaftmachung ausreichend ist. In Zweifelsfälle, in denen eine Glaubhaftmachung nicht gelingt, ist es verhältnismäßig, dass die Bundesrepublik Deutschland entsprechende Sicherungsmaßnahmen ergreift.

Absatz 3

Die Vorschrift bestimmt den Inhalt der Freistellungsbescheinigung. Das Finanzamt kann die Freistellung auf eine bestimmte Dauer für Bauleistungen des Antragstellers gewähren oder unter Angabe des Leistungsempfängers auf bestimmte Leistungen beschränken (z.B. bei einer

Anzeige nach § 138a AO). In den Fällen, in denen beispielsweise eine Betriebsstätte bzw. eine feste Einrichtung im Sinne der Doppelbesteuerungsabkommen vorliegt, der Antragsteller in Deutschland ertragsteuerlich geführt wird und der Steueranspruch nicht gefährdet ist, kann daher eine Sammelfreistellungsbescheinigung ausgestellt werden. Damit ist eine weitere Verfahrenserleichterung verbunden.

Absatz 4

Die Aufhebung der Freistellungsbescheinigung ist dem Leistungsempfänger bekannt zu geben. Dieser ist damit nicht mehr schutzwürdig i.S.v. § 48 a Abs. 3 EStG (neu).

Absatz 5

Die Folgen des § 48 Abs. 2 treten für den Leistungsempfänger auch ein, wenn der Steuerabzug wegen Vorlage einer Freistellungsbescheinigung zu Recht unterbleibt.

§ 48c

Die Vorschrift regelt die Anrechnung des Steuerabzugs beim Leistenden. Sie kommt nur in Betracht, wenn der Leistungsempfänger den Abzugsbetrag abgeführt hat. Es ist zu erwarten, dass wegen der Missbrauchsanfälligkeit des Verfahrens das gesetzgeberische Ziel nicht zu erreichen ist, wenn für die Anrechnung nicht auf die Abführung, sondern - wie im Lohnsteuerabzugsverfahren - nur auf einen bescheinigten Einbehalt abgestellt würde. Gleichzeitig bestimmt die Vorschrift die Reihenfolge der Anrechnung. Ein zu hoher Abzugsbetrag wird dem Leistenden erstattet (§ 37 AO). Sind Einkommen- oder Körperschaftsteuervorauszahlungen festgesetzt, aber ganz oder teilweise nicht entrichtet, ist die Erstattung eines Abzugsbetrags vor Durchführung der Veranlagung ausgeschlossen.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift enthält die Ermächtigung, den Vordruck zur Anmeldung des Abzugsbetrags nach § 48a zu bestimmen.

Zu Artikel 4 - Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Die Ergänzung des § 3 Abs.1 um die neue Nummer 3 erleichtert die Überwachung der Besteuerung der im Ausland ansässigen Unternehmer sowie die Durchführung des Steuerabzugsverfahrens nach Artikel 2.

Zu Artikel 5 - Arbeitnehmer-Zuständigkeitsverordnung-Bau

Mit der Rechtsverordnung wird die Ermächtigung in § 20a Absatz 2 Abgabenordnung sofort ausgefüllt. Eine einheitliche Finanzamtszuständigkeit für im Ausland ansässige Unternehmen

des Baugewerbes und der von ihnen beschäftigten Arbeitnehmer ist zur Eindämmung der illegalen Beschäftigung durch Festlegung von Anzeigepflichten (§ 138a Abgabenordnung - neu) und Einführung eines Steuerabzugs (§ 48 ff Einkommensteuergesetz - neu) unerlässlich.

Zu Artikel 6 - Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Um zu vermeiden, dass die im Rahmen dieses Gesetzes vorgenommenen Änderungen der künftig nur noch durch Gesetz, aber nicht mehr vom Verordnungsgeber späteren Erfordernissen angepasst werden können, ist eine besondere Bestimmung erforderlich, die dies gestattet.

Zu Artikel 7 - Inkrafttreten

Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Regelung in Absatz 2 lässt bestehende Verträge unberührt.