

Geszentwurf

des Bundesrates

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 und zur Gefährdung der sozialen Sicherheit; illegale Beschäftigung nimmt in allen Bereichen zu. 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.

In der Vergangenheit hat es auch im Steuerrecht zahlreiche Gesetzesänderungen zur Bekämpfung der illegalen Betätigung gegeben. Die Rechtsänderungen bezogen sich sowohl auf die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden, zu deren Aufgaben die Bekämpfung illegaler Betätigung gehört, als auch auf die Sicherung des Steueranspruchs durch einen Steuerabzug an der Quelle. Nachdem der durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 geschaffene Steuerabzug mit dem Steuerbereinigungsgesetz 1999 aufgehoben worden ist, besteht in der Praxis jedoch weiterhin Regelungsbedarf, nicht zuletzt aufgrund verfeinerter Verschleierungs- und Umgehungsmethoden, bei denen Auftrags- bzw. Arbeitgeber und Auftrag- bzw. Arbeitnehmer zum Schaden der Gemeinschaft zusammenwirken, dem durch weitere gesetzgeberische Maßnahmen Rechnung getragen werden muss.

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 Werksvertrags-

unternehmen und ihrer Arbeitnehmer die Eingriffsmöglichkeiten zur wirksameren Bekämpfung jeglicher Form von illegaler Betätigung.

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

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Nicht quantifizierbar.

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

2. Vollzugaufwand

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

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
022 (414) – 802 09 – Schw 1/00

Berlin, den 16. November 2000

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 754. Sitzung am 29. September 2000 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe;

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Gerhard Schröder

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:

- 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 § 48 Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes 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 42f des Einkommensteuergesetzes beim Steuerabzug vom Arbeitslohn.

(2) Für die Besteuerung von Personen, die von Unternehmen im Sinne des Absatzes 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.“

- 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 vorgeschriebenen Vordruck dem zuständigen Finanzamt zu erstatten. Die Anzeige muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- Beginn, voraussichtliche Dauer und Ort der Leistung,
- Name und Anschrift des Leistungsempfängers,
- Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Anschriften der im Geltungsbereich des Gesetzes für den Leistenden verantwortlich handelnden Personen,
- Registereintrag einer ausländischen Behörde, soweit im Ausland dazu eine gesetzliche Verpflichtung besteht, mit Angabe der für die Gesellschaft vertretungsberechtigten Personen,
- Nachweis der steuerlichen Ansässigkeit durch Bescheinigung der zuständigen ausländischen Steuerbehörde,
- 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 Arbeitnehmern und beim Wechsel von Arbeitnehmern von oder zu einer anderen inländischen Baustelle.

- § 379 wird wie folgt geändert:

- Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 138a eine Bauleistung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anzeigt.“

- In Absatz 4 wird das Wort „zehntausend“ durch das Wort „fünfzigtausend“ ersetzt.

- § 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 angefügt:

„(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 ... [Berlin ...] 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 VII eingefügt:

„VII. Steuerabzug bei Bauleistungen

§ 48
Steuerabzug

(1) Erbringt jemand im Inland eine Bauleistung (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. Bauleistungen sind alle Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen. Als Leistender gilt auch derjenige, der über eine Leistung abrechnet, ohne sie erbracht zu haben.

(2) Der Steuerabzug kann unterbleiben, wenn der Leistende dem Leistungsempfänger eine im Zeitpunkt der Gegenleistung gültige Freistellungsbescheinigung nach § 48b Abs. 1 Satz 1 vorlegt oder die Gegenleistung im laufenden Kalenderjahr 10 000 DM voraussichtlich nicht übersteigen wird. Für die Ermittlung dieses Betrags sind die für denselben Leistungsempfänger erbrachten und voraussichtlich zu erbringenden Bauleistungen zusammenzurechnen.

(3) Gegenleistung im Sinne des Absatzes 1 ist das Entgelt zuzüglich Umsatzsteuer.

(4) Soweit der Leistungsempfänger den Steuerabzugsbetrag angemeldet und abgeführt hat,

1. ist § 160 Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung nicht anzuwenden,
2. sind § 42d Abs. 6 und 8 und § 50a Abs. 7 nicht anzuwenden.

§ 48a
Verfahren

(1) Der Leistungsempfänger hat bis zum 10. Tag nach Ablauf des Monats, in dem die Gegenleistung im Sinne des § 48 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. Die Anmeldung des Abzugsbetrages steht einer Steueranmeldung gleich.

(2) Der Leistungsempfänger hat mit dem Leistenden unter Angabe

1. des Namens und der Anschrift des Leistenden,
2. des Rechnungsbetrages, des Rechnungsdatums und des Zahlungstags,
3. der Höhe des Steuerabzugs und
4. des Finanzamts, bei dem der Abzugsbetrag angemeldet 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) § 50b gilt entsprechend.

§ 48b
Freistellungsbescheinigung

(1) Auf Antrag des Leistenden hat das für ihn zuständige Finanzamt, wenn der zu sichernde Steueranspruch nicht gefährdet erscheint und ein inländischer Empfangsbevollmächtigter bestellt ist, eine Bescheinigung zu erteilen, die den Leistungsempfänger von der Pflicht zum Steuerabzug befreit. Eine Gefährdung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der Leistende

1. Anzeigepflichten nach § 138 oder § 138a der Abgabenordnung nicht erfüllt oder
2. seiner Auskunft- und Mitwirkungspflicht nach § 90 der Abgabenordnung nicht nachkommt.

(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 den betroffenen Leistungsempfängern mitzuteilen.

(5) Wenn eine Freistellungsbescheinigung vorliegt, gilt § 48 Abs. 4 entsprechend.

§ 48c Anrechnung

(1) Soweit der Abzugsbetrag einbehalten und angemeldet worden ist, wird er auf vom Leistenden zu entrichtende Steuern nacheinander wie folgt angerechnet:

1. die nach § 41a Abs. 1 einbehaltene und angemeldete Lohnsteuer,
2. die Vorauszahlungen auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer,
3. die Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Besteuerungs- oder Veranlagungszeitraums, in dem die Leistung erbracht worden ist, und
4. die vom Leistenden im Sinne der §§ 48, 48a 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) Ist der Leistende nicht zur Abgabe von Lohnsteueranmeldungen verpflichtet und kommt eine Veranlagung zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer nicht in Betracht, kann er die Erstattung des Abzugsbetrags bei dem nach § 20a Abs. 1 der Abgabenordnung zuständigen Finanzamt beantragen. Der Antrag ist bis zum Ablauf des zweiten Kalenderjahres zu stellen, das auf das Jahr folgt, in dem der Abzugsbetrag angemeldet worden ist.

(3) Das Finanzamt kann die Anrechnung ablehnen, soweit der angemeldete Abzugsbetrag nicht abgeführt worden ist und Anlass zu der Annahme besteht, dass ein Missbrauch vorliegt.“

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

- a) Folgender Buchstabe f wird angefügt:
„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 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom ... (BGBl. I S. ...), zuletzt geändert durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:
„3. Ort der Beschäftigung (Baustelle), Name und Anschrift des Werkvertragspartners,“
2. Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Den Landesarbeitsämtern obliegt die Unterrichtung der zuständigen Finanzämter.“

Artikel 5

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

Auf Grund des § 20a Abs. 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 des Arbeitnehmers, der bei einem Unternehmer im Sinne des § 20a Abs. 1 der Abgabenordnung beschäftigt ist und der seinen Wohnsitz im Ausland hat, ist das in § 1 Abs. 1 der Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung für seinen Wohnsitzstaat genannte Finanzamt zuständig. § 1 Abs. 2 der Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung gilt entsprechend.

§ 2

Diese Verordnung tritt am ... in Kraft.“

Artikel 6

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf Artikel 2 und 5 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnungen können auf Grund 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 auch auf dem Gebiet des Steuerrechts. Die Vorhaben bezogen sich u. a. auf eine frühzeitige Informationsbeschaffung durch Erweiterung der Meldepflichten sowie eine Sicherung des Steueraufkommens durch einen Steuerabzug an der Quelle.

Mit dem Steuerentlastungsgesetz (StEntG) 1999/2000/2002 war zum 1. April 1999 eine Abzugsteuer auf Vergütungen an ausländische Dienstleistungserbringer (§ 50a Abs. 7 EStG) eingeführt worden. Entsprechend dieser Regelung war ein deutscher Auftraggeber verpflichtet, von Vergütungen an einen im Ausland ansässigen Werkunternehmer einen vorsorglichen Abzug von Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer in Höhe von 25 vom Hundert vorzunehmen und an das Finanzamt abzuführen.

Verbunden mit einem aufwändigen Verwaltungsverfahren zur Freistellung der nicht betroffenen Unternehmen hat der Steuerabzug zu Störungen der Geschäftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren Nachbarstaaten und zu zahlreichen Protesten ausländischer Staaten und Unternehmen geführt. In der Folge hatte die EU-Kommission beschlossen, der Bundesrepublik Deutschland ein Fristsetzungsschreiben (erste Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens) zu übermitteln. Nach Ansicht der Kommission widersprach die Regelung des § 50a Abs. 7 EStG dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und schränkte die Dienstleistungsfreiheit in der EU ein.

Die Bundesregierung hat hieraus den Schluss gezogen, dass eine wirksame steuerliche Erfassung ausländischer Werkvertragsunternehmen in einem nationalen Alleingang nicht zu erreichen sei und ein gemeinsames Vorgehen innerhalb der EU erfordere. Die Regelung des § 50a Abs. 7 EStG ist nach alledem durch das Steuerbereinigungsgesetz 1999 aufgehoben worden.

Bemühungen, Einvernehmen über die Einführung eines Steuerabzugs auf EU-Ebene zu finden, müssen derzeit als gescheitert angesehen werden, weil nach Auffassung anderer EU-Mitgliedstaaten eine Lösung mit nationalen Mitteln gefunden werden soll.

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Steuerbereinigungsgesetz 1999 – Bundesratsdrucksache 475/99 (Beschluss) – für den Fall, dass ein Konsens mit den EU-Partnerstaaten nicht bis Mitte 2000 zu erreichen sein sollte, vorbehalten, im Interesse der Missbrauchsbekämpfung und angesichts der Verpflichtung zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung selbst einen Vorschlag für eine gesetzliche Neuregelung einzubringen.

1. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

Unter den Werkvertragsunternehmern ist ein neuer Typ von Steuerpflichtigen in Erscheinung getreten, der mit den bisherigen Erfassungs- und Besteuerungsmechanismen kaum

und nur 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 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 StEntG 1999/2000/2002 machen deutlich, dass eine gesetzliche Regelung dringend erforderlich ist. Die Vorschrift hat den positiven Effekt gehabt, dass sich ausländische Unternehmen zur Erlangung einer Freistellungsbescheinigung bei einem inländischen Finanzamt gemeldet haben. Dadurch wurde eine deutliche Verringerung des Informationsdefizits der Finanzverwaltung erreicht, weil die Unternehmen zur Erlangung einer Freistellungsbescheinigung ihre vertraglichen Beziehungen offen legen mussten.

Bereits während des kurzen Anwendungszeitraums des § 50a Abs. 7 EStG (1. April bis Mitte Juli 1999) wurden insgesamt allein in Bayern weit über 700 ausländische Werkvertragsunternehmen erstmals erfasst. Dabei konnte in ca. 10 vom Hundert der aufgegriffenen Fälle tatsächlich eine Steuerpflicht im Inland festgestellt werden. Ähnliche Erfahrungen gab es z. B. auch in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Überwiegend handelte es sich dabei um Leistungen des Baugewerbes. Die von der Hessischen Zentrale für Werkvertragsunternehmen erfassten Fälle waren zu über 80 vom Hundert der Baubranche zuzuordnen. 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. Zudem ergaben sich verbesserte Möglichkeiten für die Vollstreckung und die Anpassung von Vorauszahlungen. 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 § 50a 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 eine europaweite Lösung der Problematik derzeit nicht erreichbar ist, wird mit vorliegendem Gesetzentwurf dem dringenden Handlungsbedarf Rechnung getragen.

2. Grundzüge der Gesetzesergänzungen

Durch Beschränkung auf das Baugewerbe wird 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 verlangt 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 einzubehal-

ten und an das Finanzamt 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. Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (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 das in der Praxis vielfach als unbefriedigend empfundene Risiko der Versagung des Betriebsausgabenabzugs nach § 160 Abgabenordnung (AO) 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, 138a AO nachgekommen ist, oder wenn mangels Steueranspruchs gegenüber dem Leistenden überhaupt kein Sicherungsbedürfnis 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 effektiven 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 (neu) EStG 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 (neu) EStG 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 Spontanauskunft an die ausländischen 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 leichtfertig 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)

Vergleiche 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. Der Begriff der Bauleistung knüpft an die Definition der Bauleistung in § 211 Abs. 1 SGB III an. Mitumfasst sind jedoch nach dem klaren Gesetzeswortlaut auch die in § 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 im Sinne 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. Die Einbeziehung der im Inland ansässigen Leistenden ist zur Gleichbehandlung aller EU-Bürger notwendig (Diskriminierungsverbot). 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. Körperschaftsteuer 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 zugrunde gelegt:

Lohnsteuer

Jahreslohnsumme je Arbeitnehmer (entspricht 17 DM Bruttostundenlohn zuzüglich freiwilliger sozialer Leistungen im Bereich der niedrigsten Bau-Lohngruppe (Hilfsarbeiten) und rd. 10 DM Netto-Stundenlohn)	39 500 DM
daraus Steuerbelastung nach Steuerklasse I/IV	15 %
Anteil der Lohnaufwendungen bei reinen Werkleistungsverträgen	75 %
ergibt gemessen am Arbeitsvolumen eine Belastung mit Lohnsteuer von	11,25 %

Ertragssteuern

Durchschnittlicher Reingewinn nach Richtsatzsammlungen	10 %
Ertragssteuerbelastung damit durchschnittlich	3,75 %

Der Steuerabzug knüpft an die Erbringung der Gegenleistung, nicht an die Erbringung der Leistung selbst 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 (neu) EStG) bzw. nach § 48c (neu) EStG die Anrechnung oder Erstattung erreichen kann.

Absatz 2

Aus Vereinfachungsgründen wird der Steuerabzug nur bei Gegenleistungen von mehr als 10 000 DM erhoben. Die Vereinfachungsgrenze bezieht sich dabei auf die gesamten Bauleistungen, die der Leistende für denselben Leistungsempfänger im laufenden Kalenderjahr ausführen wird. Der Leistungsempfänger kann unabhängig von der Vereinfachungsregelung vom Steuerabzug absehen, wenn ihm eine gültige Freistellungsbescheinigung vorgelegt wird.

Absatz 3

Der Begriff der Gegenleistung wird definiert. Dabei unterliegen auch Abschlagszahlungen auf die vereinbarte Gegenleistung dem Abzugsverfahren.

Absatz 4

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.

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 Anmeldungs- 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 gesetzlich festgelegten zentralen Zuständigkeit (§ 20a AO) selbst feststellen.

Der Steuerabzug wird durch den Leistungsempfänger für Rechnung des Leistenden abgeführt. Dieser ist somit Schuldner. Der Steuerabzug steht einer Steueranmeldung gleich. Damit gelten die Vorschriften über Steueranmeldungen in der Abgabenordnung entsprechend.

Absatz 2

Die Vorschrift regelt die Abrechnung des Steuerabzugs zwischen Leistungsempfänger und Leistendem. 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 (neu) EStG 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 sinnvoller 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 und Sicherungsmaßnahmen deshalb überflüssig sind. Dies wird insbesondere der Fall sein, wenn der Leistende die ihm nach den §§ 138, 138a AO obliegenden Anzeigepflichten erfüllt. Eine Gefährdung des Steueranspruchs kann angenommen werden,

wenn beispielsweise wiederholt und nicht entschuldbar Steuerbeträge nicht vollständig oder rechtzeitig angemeldet oder abgeführt, Steuererklärungen nicht vollständig oder rechtzeitig abgegeben werden. 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 inländischen Steuerpflicht unterliegt. Insbesondere die Beurteilung der inländischen Steuerpflicht wirft für die Finanzverwaltung erhebliche Schwierigkeiten auf, da sie nach nationalem Recht oder DBA-rechtlich von bestimmten 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 Zweifelsfällen, 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 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 im Sinne von § 48a Abs. 3 (neu) EStG.

Absatz 5

Die Folgen des § 48 Abs. 4 treten für den Leistungsempfänger auch ein, wenn der Steuerabzug wegen Vorlage einer Freistellungsbescheinigung zu Recht unterbleibt.

Zu § 48c

Absatz 1

Die Vorschrift regelt die Anrechnung des Steuerabzugs beim Leistenden. Sie kommt nur in Betracht, wenn der Leistungsempfänger den Abzugsbetrag angemeldet hat. Wegen der Missbrauchsanfälligkeit des Verfahrens wäre das gesetzgeberische Ziel nicht zu erreichen, wenn für die Anrechnung nicht auf die Anmeldung, 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.

Absatz 2

Für den Fall, dass der Leistende im Inland keine steuerlichen Pflichten zu erfüllen hat, kann er die Erstattung des Abzugsbetrags nach § 37 Abs. 2 AO beantragen. Wird der Antrag nicht fristgerecht gestellt, entfällt der Erstattungsanspruch.

Absatz 3

Die Vorschrift verhindert, dass Anträge auf Erstattung des Abzugsbetrags missbräuchlich gestellt werden.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift enthält die Ermächtigung, den Vordruck zur Anmeldung des Abzugsbetrags nach § 48a (neu) 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.

Die in § 3 Abs. 4 Satz 2 nunmehr direkt durch die Landesarbeitsämter erfolgende Unterrichtung der zuständigen Finanzämter dient der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung sowie der Entlastung der Hauptzollämter.

Zu Artikel 5 (Arbeitnehmer-Zuständigkeitsverordnung-Bau)

Mit der Rechtsverordnung wird die Ermächtigung in § 20a Abs. 2 AO 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 (neu) AO) und Einführung eines Steuerabzugs (§ 48 ff. (neu) EStG) unerlässlich.

Zu Artikel 6 (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang)

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

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten)

Artikel 7 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Regelung in Absatz 2 lässt bestehende Verträge unberührt.

Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe (Bundesratsdrucksache 297/00 – Beschluss –)

Die Bundesregierung begrüßt das Ziel, des vorgelegten Gesetzentwurfs: die weitere Eindämmung der Schwarzarbeit auf dem Bau. Denn die Bekämpfung illegaler Betätigung muss weiter vorangetrieben werden. Illegale Betätigung richtet großen volkswirtschaftlichen Schaden an: für die illegal beschäftigten Arbeitskräfte werden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht abgeführt, was dazu führt, dass Arbeitsplätze auf Dauer vernichtet werden. Die Bundesregierung hält es allerdings für möglich, durch eine Verbesserung des Gesetzesvollzugs ähnliche Effekte zu erzielen.

Es muss daher versucht werden, den Gesetzesvollzug zu verbessern. Ziel aller Intensivierungsmaßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Betätigung muss es sein, die Präventionswirkung durch verstärkte Kontrollen und Verfolgung zu erhöhen. Die Bundesregierung hat deshalb als ein Mittel eines Maßnahmenkatalogs eine Verstärkung der operativen Bereiche, der Kontroll- und Ermittlungstätigkeit vorgesehen. Im Rahmen des Projektes „Neustrukturierung der Zollverwaltung“ ist vorgesehen, dass die Zollverwaltung einen erhöhten Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Betätigung leisten wird. Die Prüfungskompetenzen und die Ermittlungsbefugnisse der Hauptzollämter und ihrer Beamten wird erheblich erweitert und der Personaleinsatz mehr als verdoppelt (Verstärkung um 1 400 Beamte). Die ersten 750 Dienstposten werden noch im Jahr 2000 besetzt. Mit diesen Maßnahmen ist eine entscheidende Verbesserung der Bekämpfung illegaler Betätigung zu erwarten.

Die Bundesanstalt für Arbeit organisiert die Bekämpfung illegaler Betätigung innerhalb ihrer Dienststellen neu. In jedem Arbeitsamt wird dafür eine eigene Organisationseinheit gebildet. Die Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung wird auf der Grundlage einer umfassenden Vereinbarung verbessert.

Die Einführung einer Abzugssteuer mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 mit § 50a Abs. 7 Einkommensteuergesetz (EStG) war kein erfolgreiches Instrument zur Eindämmung illegaler Betätigung. Sie hatte eine ganz ähnliche Steuerabzugsregelung enthalten, die sich in der Praxis nicht bewährt hat und die deshalb durch das Steuerbereinigungsgesetz 1999 rückwirkend wieder aufgehoben worden ist. So konnten – entgegen den im Gesetzentwurf des Bundesrates genannten Zahlen (Bundesratsdrucksache 297/00 [Beschluss], S. 11 zweiter Absatz) – keine nennenswerten Erfolge durch die Anwendung des § 50a Abs. 7 EStG erlangt werden. Entscheidender Gradmesser für den Erfolg einer solchen Abzugsregelung ist die Anzahl der aufgrund des Steuerabzugs erstmals steuerlich erfassten beschränkt steuerpflichtigen Unternehmen bzw. das Verhältnis der Anzahl erstmals erfasster beschränkt steuerpflichtiger Unternehmer zu den zu bearbeitenden Fällen. Die Rückmeldungen der Länder zur Anwendung des § 50a Abs. 7 EStG ergaben krasse Missverhältnisse: In Nordrhein-Westfalen wurden lediglich 148 Unternehmen von 30 007 Fällen erstmals erfasst. Das sind lediglich 0,5 %. In Hamburg wurde bei

Überprüfung von 600 Fällen kein einziges Unternehmen erstmals erfasst. In Rheinland-Pfalz wurden von 328 Fällen lediglich 5 Unternehmen, also 1,5 % erstmals erfasst. Und auch in Brandenburg führten 70 überprüfte Fälle zu keinem Neuzugang bei beschränkter Steuerpflicht.

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit resultierend weist die Bundesregierung auf folgende Punkte hin:

- Die Erhebung der Steuer ist mit einem zeit- und verwaltungsaufwendigen Verfahren verbunden.
- Der mit dem in dem Entwurf vorgesehenen (folgerichtigen) Freistellungsverfahren verbundene Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung könnte noch größer als bereits beim damaligen § 50a Abs. 7 EStG sein, weil er sowohl für ausländische und inländische Unternehmer entstehen würde.
- Es ist offen, ob das gute Verhältnis zu den EU-Staaten und den anderen Nachbarstaaten belastet wird, denn es ist nicht sicher, ob eine derartige Steuer von der EU-Kommission nicht erneut wegen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit beanstandet würde. Die EU-Kommission hatte deswegen schon zu § 50a Abs. 7 EStG ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Die vorgesehene Ausweitung der Meldepflicht nach § 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz begegnet erheblichen gemeinschaftsrechtlichen Bedenken.

Dagegen befürwortet die Bundesregierung prinzipiell die Erweiterung von zentralen Zuständigkeiten für die Besteuerung der Werkvertragsunternehmen der Baubranche. Die Bundesregierung hält jedoch hinsichtlich der Artikel 1 und 2 noch folgende Änderungen des Gesetzentwurfs für notwendig:

- a) Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Änderung der Abgabenordnung)
 1. Die Überschrift zu § 20a soll lauten: „Steuern vom Einkommen bei Bauleistungen“. Dieser Änderungsvorschlag erfolgt im Hinblick auf die Gesetzesüberschriften zu §§ 19, 20 und damit aus systematischen Gründen.
 2. § 20a Satz 1 ist wie folgt zu fassen: „Abweichend von §§ 19 und 20 ist für die Besteuerung von Unternehmen, die Bauleistungen erbringen, das Finanzamt zuständig, ...“

Folgender Satz 3 ist anzufügen: „Bauleistungen sind alle Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen.“

Es sollten innerhalb des Gesetzentwurfs einheitliche Begrifflichkeiten verwandt werden. Die Neufassung stellt eine Übereinstimmung mit § 138a AO her.

3. Die Überschrift zu § 138a ist wie folgt zu fassen:
„Anzeige einer Erwerbstätigkeit bei Bauleistungen“.
Die besonderen Fälle sollten sogleich benannt werden.
4. Satz 1 des § 138a ist wie folgt zu fassen: „Wer im Geltungsbereich des Gesetzes eine Bauleistung im Sinne des § 20a Abs. 1 Satz 3 an einen Unternehmer im Sinne des § 2 des Umsatzsteuergesetzes oder an eine juristische Person des öffentlichen Rechts erbringt (Leistender) ...“
Es sollte einheitlich an den Begriff der Bauleistung im Einkommensteuerrecht angeknüpft werden, da das Gesetz von der Finanzverwaltung angewandt werden muss. Die Bezugnahme auf das Sozialgesetzbuch ist hier ein Fremdkörper.
5. § 138a Nr. 6 ist um das Merkmal der „voraussichtlichen Dauer der Beschäftigung“ zu ergänzen.
Neu einzufügen ist folgende Nummer 7:
„Nr. 7 das voraussichtliche Auftragsvolumen“
Diese Angaben dienen zum einen zur Prüfung der einkommensteuerrechtlichen 183-Tage-Regelung und zur Feststellung der Bedeutung des Steuervorgangs.
6. Nr. 3 des Entwurfs:
§ 379 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:
„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig
1. der Mitteilungspflicht nach § 138 Abs. 2 oder § 138a nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt,
2. ...
Der im Entwurf vorgesehene Absatz 3a sollte aus gesetzessystematischen Gründen in den Absatz 2 integriert werden.
7. Artikel 1 wird folgende Nummer 5 angefügt:
§ 21 Abs. 1 Satz 2 Abgabenordnung wird wie folgt geändert:
„Abweichend von Satz 1 kann das Bundesministerium der Finanzen zur Sicherstellung der Besteuerung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für Unternehmer und Unternehmen, die weder einen Wohnsitz, Sitz, Geschäftsleitung oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes haben, die örtliche Zuständigkeit einem Finanzamt für den Geltungsbereich des Gesetzes übertragen.“
Satz 3 entfällt.
Mit dieser Neuformulierung soll erreicht werden, dass weder auf den Begriff der „Ansässigkeit“ noch auf das „vorwiegende Bewirken“ der Umsätze abgestellt werden muss. Nach der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 28. September 1999 Az: VIII 2 – 1998 – 0010 führten die bisherigen Kriterien zu unterschiedlichen Zuständigkeiten in den Ländern.
8. Artikel 1 wird folgende Nummer 6 angefügt:
§ 1 Abs. 1 Satz 1 Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung wird wie folgt geändert:
„Für die Umsatzsteuer der Unternehmer im Sinne des § 21 Abs. 1 Satz 2 der Abgabenordnung sind folgende Finanzämter örtlich zuständig ...“
- b) Artikel 2 des Gesetzentwurfs
In Artikel 2 ist der neu einzufügende Absatz 2 der Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung wie folgt zu fassen:
„Für die Umsatzsteuer der nicht in Absatz 1 erfassten Unternehmen ist das Finanzamt Berlin Neukölln-Nord zuständig“. Der Klammerzusatz sollte gestrichen werden.

