



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**ECO/293**  
**"Zukunft der**  
**Mehrwertsteuer"**

Brüssel, den 14. Juli 2011

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu dem

**"Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer –  
Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System"**

KOM(2010) 695 endg.

---

Berichterstatlerin: **Reine-Claude MADER**

---

Die Europäische Kommission beschloss am 1. Dezember 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer - Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System"*

KOM(2010) 695 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 24. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 473. Plenartagung am 13./14. Juli 2011 (Sitzung vom 14. Juli) mit 161 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet vorbehaltlos die Initiative der Kommission, Überlegungen zur Möglichkeit einer grundsätzlichen Überarbeitung des Mehrwertsteuersystems anzustellen, das seit seiner Einführung im Jahr 1967 als "provisorisch" bezeichnet wird und das häufig Anlass zur Kritik gegeben hat. Das Grünbuch ist nur der Anfang eines voraussichtlich langen, schwierigen und komplizierten Verfahrens, das nur dann Erfolg haben wird, wenn die Mitgliedstaaten tatsächlich zur Schaffung eines "einfacheren, robusteren und effizienteren" Systems bereit sind.
- 1.2 Das aktuelle System ist im Laufe der Zeit mehrfach geändert worden: Auf die Kommission gehen Verbesserungsvorschläge zurück, die auf eine höhere Effizienz und die Anpassung des Systems an die Grundsätze des Binnenmarktes abzielen. Die Mitgliedstaaten haben mehrere Maßnahmen hinsichtlich der Organisation, der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und der Automatisierung akzeptiert. Andere Maßnahmen waren vorwiegend administrativer oder organisatorischer Natur. Dennoch hat der Rat bis heute Vorschläge, das System als Ganzes zu reformieren, abgewehrt.
- 1.3 Der Ausschuss stimmt der Erklärung der Kommission zu, ein umfassendes Mehrwertsteuersystem werde die operativen Kosten der Nutzer, den administrativen Aufwand der Verwaltungen und die Betrugsversuche zulasten der öffentlichen Finanzen vermindern. Daneben sind auch die Bedürfnisse der Unternehmer zu berücksichtigen, die die Einhebung der Steuer letztlich zu administrieren haben und zu deren Lasten sowie zu Lasten der Verbraucher die Ineffizienz des Steuersystems letztendlich geht. Wie der EWSA bereits

früher dargelegt hat, sollte auch die Mehrwertsteuerregelung für Finanzdienstleistungen<sup>1</sup> berücksichtigt werden; zumal bei Erwägungen, eine neue Steuer im Finanzsektor auf der Grundlage von Cashflow oder ähnlichen Faktoren einzuführen, sollte die Kommission prüfen, welche Vorteile es böte, diese im Rahmen der Mehrwertsteuer anzusiedeln<sup>2</sup>.

- 1.4 Ein besonders heikles Problem ist die Behandlung grenzüberschreitender Umsätze. Rational gesehen, sollten die Modalitäten für eine Steuererhebung im Ursprungsmitgliedstaat dieselben sein wie für den Binnenhandel; die Schwierigkeiten einer Regelung zwischen den Mitgliedstaaten veranlassten den Rat aber dazu, die einfachste Lösung zu wählen, nämlich die Steuererhebung im Bestimmungsmitgliedstaat, wenngleich mit Ausnahmen, insbesondere im Dienstleistungsbereich. Die Kommission schlägt nunmehr alternative Lösungen vor, ist sich aber bewusst, dass eine perfekte Lösung schwer zu finden sein wird.
  - 1.4.1 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass radikale Änderungen vermieden und eine Politik der kleinen Schritte verfolgt werden sollte; eine Lösung auf Grundlage der allgemeinen Steuererhebung im Bestimmungsmitgliedstaat unter Aufrechterhaltung der Grundsätze des gegenwärtigen Systems wäre vermutlich am besten. Gleichzeitig muss das Reverse-Charge-System (Umkehrung der Steuerschuldnerschaft) generell angewendet werden, zunächst fakultativ und später durchgehend und obligatorisch. Zur administrativen Vereinfachung muss dabei jedenfalls ein one-stop-shop für die Unternehmen geschaffen werden.
- 1.5 Zweck des Grünbuchs ist es, die für die abschließende Formulierung der Kommissionsvorschläge nützlichen Anmerkungen und Vorschläge aller Beteiligten zusammenzutragen. Dazu enthält es 33 Fragen, auf die der Ausschuss eingeht, die sich aber an dieser Stelle nicht zusammenfassen lassen. Siehe Abschnitt 5 dieser Stellungnahme.

## 2. **Einführung**

- 2.1 Seit vielen Jahren gehört die Verbesserung des Mehrwertsteuersystems zu den steuerpolitischen Prioritäten der Kommission. Diese Steuer, im Jahr 1967 von der EU als gemeinsame Steuerregelung für alle Mitgliedstaaten angenommen, macht einen erheblichen Teil (mehr als 20%) ihrer Einnahmen aus. Zusätzlich fließt ein Teil der eingenommenen Mehrwertsteuer in den EU-Haushalt; daraus resultiert unter anderem auch das direkte Interesse der Kommission, ihre Belange durch eine möglichst effiziente Anwendung der Steuer zu schützen.

---

<sup>1</sup> Stellungnahme 1002/2008 des EWSA zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Versicherungs- und Finanzdienstleistungen" (KOM(2007) 747 endg. – 2007/0267 (CNS)).

<sup>2</sup> Stellungnahme 991/2011 des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Besteuerung des Finanzsektors" (KOM(2010) 549 endg.).

- 2.2 Das Mehrwertsteuersystem ist zwar wichtig für die Einnahmen der Mitgliedstaaten, aber bei weitem nicht befriedigend und gibt seitens der Mitgliedstaaten und der anderen Beteiligten, namentlich der Unternehmen und Verbraucher, zu mancher Kritik Anlass. Die Kommission bemüht sich seit langem, diesen Umstand zu berücksichtigen und Verbesserungen vorzuschlagen, die auf eine höhere Effizienz und die Anpassung des Systems an die Regeln und Grundsätze des Binnenmarkts abzielen. Allerdings stoßen ihre Bestrebungen bei den Mitgliedstaaten häufig auf mehr oder weniger offenen Widerstand.
- 2.3 Es muss offen und vorbehaltlos gesagt werden, dass die Bereitschaft, sich für den Zusammenhalt in Europa einzusetzen, auf steuerlichem Gebiet dort an seine Grenzen stößt, wo jeder Mitgliedstaat der Sorge, ja der Notwendigkeit folgt, die eigenen Finanzmittel zu schützen. Wenn er sich durch bestimmte Regeln in seinen Interessen verletzt oder durch Kosten oder Verwaltungsverfahren belastet sieht, zeigt er seine Ablehnung mehr oder weniger offen, häufig aber wenig transparent.
- 2.4 Das alles ist zwar einer gemeinsamen europäischen Politik abträglich, erklärt aber das Scheitern der lobenswerten Anstrengungen, die die Kommission über die Jahre hinweg unternommen hat. Gleichwohl wurden bei der Rationalisierung und der Umstellung auf die elektronische Abwicklung der Verfahren, der Kostensenkung für die Verwaltungen wie für die Steuerpflichtigen und in der Zusammenarbeit in Verwaltungs- und Justizangelegenheiten wichtige Erfolge erzielt.
- 2.5 Nun kommt die Kommission, die sich der Probleme und Hindernisse voll bewusst ist, auf ihr seit jeher verfolgtes Ziel zurück, das System in seiner Gänze zu reformieren, um es mit den Grundsätzen des Binnenmarkts in Einklang zu bringen und dabei zugleich den Belangen aller beteiligten Seiten Rechnung zu tragen. Unter Einhaltung des üblichen Verfahrens wird im Grünbuch eine Reihe von Fragen zu den verschiedenen Aspekten des Mehrwertsteuersystems aufgeworfen. Die Antworten sollen dann als Grundlage der Vorschläge für ein "einfacheres, robusteres und effizienteres" neues System dienen. Diese Stellungnahme des EWSA soll die Position der wirtschaftlichen und sozialen Kreise, die er vertritt, zum Ausdruck bringen.

### 3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Mit Recht verweist die Kommission darauf, dass sich der Einfluss der Krise auf die öffentlichen Finanzen vor allem in einer Verlagerung der relativen Bedeutung der direkten Steuern gegenüber der indirekten Besteuerung äußert: der bislang bei etwa 22% liegende Anteil der Mehrwertsteuer an den Gesamteinnahmen zeigt steigende Tendenz. Dies ist das Ergebnis einer Politik, die allgemein darauf orientiert ist, die Wettbewerbsfähigkeit durch eine geringere Besteuerung des Faktors Arbeit und der Unternehmen zu verbessern. Der EWSA weist darauf hin, dass dies, wiewohl als positives Signal zu verstehen, **nicht in eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze in der Rahmenrichtlinie münden darf**, die unter anderem eine untragbare zusätzliche Belastung der Arbeitnehmer und Verbraucher nach sich zöge.

- 3.2 Verbesserungen des Mechanismus "erfordern ein **umfassendes MwSt-System**", das nach Ansicht der Kommission die operativen Kosten der Nutzer, den administrativen Aufwand der Verwaltungen und die **Betrugsversuche** vermindern sollte. Beim letztgenannten Punkt schließt sich der Ausschuss den Bedenken der Kommission an. In seinen Stellungnahmen hat er wiederholt darauf verwiesen, dass die Mehrwertsteuer die Steuerart ist, bei der in der EU am häufigsten Steuerhinterziehung auftritt, und dass sich organisierte Kriminalität und Terrorismus in erheblichem Maße durch Steuerhinterziehung finanzieren. Die in Wechselbeziehung zueinander stehenden Phänomene der Steuerhinterziehung und Kriminalität und der damit zusammenhängenden Geldwäsche stellen **eine erhebliche Bedrohung für die Gesellschaft im globalen Maßstab** dar. Der Ausschuss verlangt, dass die neuen Regeln stets auf ihre **"Sicherheit" gegenüber Angriffen durch Betrüger** geprüft werden.
- 3.3 Die unternehmensbezogenen Aspekte werden im Grünbuch sehr wohl benannt: Die Handhabung und Verwaltung der Mehrwertsteuer (die der Ausschuss noch durch den Steuerstreitfall ergänzt) machen einen so erheblichen Teil der Verwaltungskosten der Unternehmen aus, dass viele KMU darauf verzichten, im internationalen Geschäft tätig zu werden. Der Ausschuss unterstreicht einmal mehr die Notwendigkeit einer **flexibleren, einfacheren und weniger aufwendigen Verwaltung der Mehrwertsteuer**, da für die Konsequenzen die Endnutzer, die Verbraucher, aufkommen müssen.
- 3.4 Ein anderes wichtiges Thema ist die Möglichkeit, einen **einheitlichen Steuersatz einzuführen**, der als "Ideal einer reinen Konsumbesteuerung" angesehen wird. Der Ausschuss teilt die Meinung der Kommission, dass die Erreichung dieses Ziels fast unmöglich ist, und **unterstützt** sie nachdrücklich in ihren Bemühungen, **die allzu zahlreichen Befreiungen, Ausnahmen und ermäßigten oder präferenziellen Steuersätze abzubauen oder zu beseitigen**: Steuererleichterungen, die die Steuereinnahmen gegenüber dem, was theoretisch bei Anwendung des normalen Steuersatzes erhoben werden könnte, um 45% verringern. Es ist notwendig, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Haushaltserfordernissen und den sozialen und wirtschaftlichen Gründen für diese Steuererleichterungen zu finden, insbesondere hinsichtlich lokaler und arbeitsintensiver Dienstleistungen.
- 3.5 Wie der EWSA in seiner Stellungnahme zum Thema "Besteuerung des Finanzsektors" (ECO/284 – CESE 991/2011) betont hat, sollte die Behandlung des Finanzsektors im Rahmen der Mehrwertsteuer überdacht werden.
4. **Die mehrwertsteuerliche Behandlung grenzüberschreitender Umsätze im Binnenmarkt**
- 4.1 Bei seiner Annahme im Jahr 1967 war das auf Besteuerung im Bestimmungsland angelegte Mehrwertsteuersystem der Mitgliedstaaten für "provisorisch" erklärt worden; nach dem endgültigen System sollte die Besteuerung im Ursprungsland erfolgen. Nach 44 Jahren ist das "provisorische" System immer noch in Kraft. Eigentlich **sollte die Steuer**, abgesehen von einer abweichenden Regelung für den dem Bestimmungsmitgliedstaat geschuldeten Teil, **im Ursprungsmitgliedstaat** zu den gleichen Modalitäten **erhoben werden**, wie sie für den

Binnenhandel gelten. Die schon zu Beginn – und teilweise nach wie vor – bestehenden Probleme veranlassten den Rat, **die einfachste Lösung, nämlich die Erhebung im Bestimmungsmitgliedstaat, zu wählen**. Dieser Ansatz gilt auch heute noch, wenngleich mit erheblichen Ausnahmen, die vor allem grenzüberschreitende Telematikdienste betreffen.

- 4.2 Die Kommission hat bereits zwei Mal versucht, die Zustimmung des Rates zu einer Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersystems auf der Basis der Erhebung im Ursprungsland zu erreichen. Ihre Bemühungen scheiterten jedoch an gravierenden Problemen mit der Umsetzung des Projekts. Im Jahr 2007 prüfte die Kommission ein System der **Besteuerung am Ursprungsort auf der Grundlage von 15%**, das es den Bestimmungsmitgliedstaaten überließ, den Mehr- oder Minderbetrag gegenüber dem eigenen Steuersatz zu erheben oder zu erstatten. Dieser Vorschlag wurde vom Rat nicht weiterverfolgt.
- 4.3 Der Ausschuss erkennt an, dass das Problem kompliziert ist und sich angesichts der verschiedenen Steuersätze und der Unterschiede in den Verwaltungsverfahren, die trotz der von der Kommission unternommenen Harmonisierungsbemühungen fortbestehen, **eine perfekte Lösung nur schwer finden lässt**. Gleichwohl wurden bzw. werden in der Besteuerung von Dienstleistungen<sup>3</sup>, der Verbesserung der Steuersysteme<sup>4</sup>, der Verwaltungszusammenarbeit und der einzigen Anlaufstelle<sup>5</sup>, dem verantwortungsvollen Handeln und der Betrugsbekämpfung<sup>6</sup> **unbestreitbar Fortschritte erreicht**.
- 4.4 Das Grünbuch ist ein Schritt in die richtige Richtung, da mit ihm versucht wird, Informationen einzuholen, die für die Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen nützlich sind. Angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit und der momentanen Situation spricht sich der Ausschuss **eher für eine Politik der kleinen Schritte als für radikale Lösungen** aus. Am besten geeignet für ein solches Herangehen ist nach Auffassung des Ausschusses die in Punkt 4.2 des Kommissionsdokuments aufgeführte Lösung, **die Besteuerung generell im Bestimmungsmitgliedstaat vorzunehmen und die Grundsätze des jetzigen Systems beizubehalten** (Punkt 4.2.1), dabei jedoch ein zunächst fakultatives, später obligatorisches **Reverse-Charge-System**, also eine Verlagerung der Steuerschuld, anzuwenden (Punkt 4.2.2). Gleichzeitig ist mit der Einrichtung von one-stop-shops dafür Sorge zu tragen, dass die Unternehmen ihre grenzüberschreitenden Steuerschulden mit möglichst geringem bürokratischem Aufwand begleichen können.

---

<sup>3</sup> Stellungnahme des EWSA "Regeln für den Ort der Besteuerung von Dienstleistungen", ABl. C 117 vom 30.4.2004, S. 15.

<sup>4</sup> Stellungnahme des EWSA "Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt (Fiscalis 2013)", ABl. C 93 vom 27.4.2007, S. 1, Stellungnahme des EWSA "Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich", ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 61, Stellungnahme des EWSA "MwSt/Betrugsbekämpfung", ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 73.

<sup>5</sup> Stellungnahme des EWSA "MwSt-Vereinfachung", ABl. C 267 vom 27.10.2005, S. 45.

<sup>6</sup> Stellungnahme des EWSA "Missbrauchsbekämpfung im Bereich der direkten Steuern", ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 139.

## 5. Antworten auf die gestellten Fragen

- 5.1 Die derzeitigen MwSt-Bestimmungen für den EU-internen Handel (Frage 1): Die derzeitigen Bestimmungen sind nicht vollkommen, da sie mit Nachteilen behaftet sind, namentlich aufgrund der zahlreichen den Mitgliedstaaten eingeräumten Erleichterungen, Ausnahmen, Befreiungen usw. Das heißt, **die Bestimmungen sind schon zu lange in Kraft, als dass sie noch von Grund auf geändert werden könnten**; eine radikale Umwälzung wäre verheerend. Besser ist es, **sich auf die Anwendung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns zu konzentrieren**, die von der Kommission wiederholt eingefordert und vom Ausschuss in seinen Stellungnahmen unterstützt wurden. Sie sind in dem Begleitdokument zum Grünbuch zusammengefasst<sup>7</sup>. Die **hauptsächlichen Hindernisse für die optimale Nutzung der Vorteile sind nicht in den Grundsätzen zu suchen**, sondern in ihrer fehlerhaften Anwendung und dem Widerstand der Verwaltungen der Mitgliedstaaten gegen eine Veränderung.
- 5.2 Mehrwertsteuer und öffentliche Behörden (Frage 3): Grundsätzlich werden die Steuerbefreiungen zugunsten öffentlicher Einrichtungen, die Tätigkeiten im Wettbewerb mit privaten Anbietern ausführen (z.B. Verkehrsleistungen, Gesundheitsbetreuung), mit den für öffentliche Dienstleistungen typischen sozialen Funktionen begründet. Jedoch muss anerkannt werden, dass der private Anbieter bei Unzulänglichkeit oder Versagen öffentlicher Dienstleistungen oft **komplementär fungiert**. Zweifellos kommt es zu einer **Wettbewerbsverzerrung**, die man durch neue Formen der **Zusammenarbeit** abzuschwächen versucht. Auf jeden Fall hat der Verbraucher die Wahl, für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Dienstleistung weniger oder aber für eine private Dienstleistung mehr zu bezahlen. Abgesehen von den Fällen, in denen eine Dienstleistung nicht genutzt werden kann (z.B. Verkehrsmittel), gründet sich die Wahl zwischen zwei Dienstleistungen vor allem auf die **Bewertung der Qualität**.
- 5.2.1 Eine für die Verbraucher gerechte und günstige Lösung bestünde nach Ansicht des Ausschusses in der Beibehaltung der Steuervergünstigungen für öffentliche Dienstleistungen und deren Ausdehnung auf private Dienstleistungen, sofern diese bei fehlendem öffentlichem Angebot eine unerlässliche Leistung darstellen. Wir sind uns sehr wohl bewusst, dass die Anwendung dieses Grundsatzes mit Schwierigkeiten verbunden ist, doch kann nicht hingenommen werden, dass Verbraucher, die an ungünstig gelegenen Orten wohnen, gezwungen sein sollen, für Dienstleistungen, für deren Inanspruchnahme sie keine Alternative haben, mehr zu bezahlen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem privaten Markt sollte die Ausnahmeregelung in jedem Fall auf öffentliche Aufgaben beschränkt werden<sup>8</sup>.

---

7

Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission, SEK(2010) 1455 vom 1.12.2010.

8

Dienste von allgemeinem Interesse - Protokoll der Regierungskonferenz Nr. 26 vom 23.7.2007.

- 5.3 Steuerbefreiungen (Frage 6): **Die Steuerbefreiungen, die den Mitgliedstaaten** vor dem 1. Januar 1978 gewährt wurden, haben ihre Daseinsberechtigung verloren und **sollten abgeschafft werden**. Da es sich hierbei um Privilegien handelt, die die Mitgliedstaaten zur Zeit der Gründung der EU oder kurz danach ausgehandelt haben, stellen sie heute einen unzulässigen Verstoß gegen die Grundsätze des Binnenmarktes dar. Gleiches trifft auf die neuen Mitgliedstaaten zu, für die die Mehrwertsteuerbefreiungen progressiv und im Zuge der Verbesserung des Lebensniveaus abgeschafft werden können, wobei jedoch transparente Bewertungsparameter festzulegen sind.
- 5.3.1 Schwieriger und differenzierter ist das Problem der **Steuerbefreiungen für bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten und der Steuerbefreiungen für andere Tätigkeiten**. Die einen wie die anderen sind an die politischen Orientierungen und die Wirtschaftspolitik des jeweiligen Mitgliedstaates geknüpft. Obwohl sie eine Abweichung vom Grundsatz des Binnenmarktes darstellen, können sie als **Hilfsmittel einer nationalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik** eingesetzt werden. Auf jeden Fall sollte eine zukünftige Politik des verantwortungsvollen Handelns diese Art von Steuerbefreiungen nur **zeitweilig und als Ausnahme** zulassen. Wie bereits früher in seiner Stellungnahme zur Mehrwertsteuer auf Versicherungs- und Finanzdienstleistungen<sup>9</sup> dargelegt, würde der EWSA einen gründlicheren rechtlichen Ansatz begrüßen, um die noch vorhandenen Auslegungsschwierigkeiten und ungelösten Probleme zu beseitigen. Darüber hinaus sollte die Kommission hinsichtlich der möglichen Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen<sup>10</sup> prüfen, welche Vorteile es böte, diese im Rahmen der Mehrwertsteuer anzusiedeln, um einen geringeren Verwaltungsaufwand für die Finanzbranche sicherzustellen und das Problem der nicht erstattungsfähigen Mehrwertsteuer zu mindern.
- 5.3.2 Ein Sonderfall sind die **in einigen Ländern für KMU eingeräumten Steuerbefreiungen, die abgeschafft werden sollten**. Bekanntermaßen hat die MwSt-Hinterziehung *in allen Ländern* ein beträchtliches Ausmaß angenommen; "legale Steuerflucht" in die Nachbarstaaten verstärkt nur die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Dienstleistungen und den Erwerb von Erzeugnissen in diesen Ländern. Länder ohne Steuerbefreiung sind davon doppelt betroffen, nämlich durch Schwächung der Bekämpfung der Steuerflucht und durch Wettbewerbsverzerrung auf Kosten der KMU, die sich an die Regeln halten.
- 5.4 Besteuerung der Personenbeförderung (Frage 7): Die Antwort ist bereits in den Anmerkungen zu Frage 3 enthalten (siehe Ziffer 5.2). Sie sollte auf **alle Verkehrsmittel einschließlich der Luftfahrt** angewandt werden (was übrigens bereits der Fall zu sein scheint).

---

<sup>9</sup> Stellungnahme 1002/2008 des EWSA zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Versicherungs- und Finanzdienstleistungen" KOM(2007) 747 endg. – 2007/0267 (CNS).

<sup>10</sup> Stellungnahme 991/2011 des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Besteuerung des Finanzsektors" KOM(2010) 549 endg.

- 5.5 Probleme beim Vorsteuerabzug (Frage 9): Der Vorsteuerabzug **stellt für die Unternehmen eines der großen Probleme dar**, denn er ist kompliziert, oftmals schwierig in der Anwendung, Ursache von Unstimmigkeiten, Streitfällen und Geldstrafen. Überdies gründet er sich auf einen **ungerechten Grundsatz**, den die Kommission selbst anführt: das Recht auf Vorsteuerabzug (oder auch die Pflicht zur Entrichtung der Mehrwertsteuer) entsteht im Augenblick der Lieferung oder der Leistung unabhängig davon, ob der Erwerber oder Abnehmer sie bezahlt hat oder nicht. Unternehmen mit mangelhafter Zahlungsmoral werden dadurch, wie es die Kommission bezeichnet, Liquiditätsvorteile verschafft, man könnte es aber gut und gerne auch als **sichere Steuereinnahme für den Fiskus** bezeichnen, **die vom Verkäufer oder Lieferer im Vorhinein entrichtet wird und selbst im Falle der Insolvenz des Erwerbers oder Abnehmers garantiert ist**<sup>11</sup>.
- 5.5.1 Ein weiteres wichtiges Problem ergibt sich aus der **Verrechnung des Mehrwertsteuerabzugs, wenn der Steuerpflichtige Anspruch auf Rückzahlung hat**: In einigen Mitgliedstaaten erfolgt die Rückerstattung mit **erheblicher Verspätung**, die sich nachteilig auf die Liquidität von Unternehmen auswirken und sogar zu deren Konkurs führen kann. Dem halten die Mitgliedstaaten entgegen, dass das Verrechnungssystem mit einem gewissen Missbrauchsrisiko behaftet ist, was zwar stimmt, aber für die Durchführung schneller Kontrollen sind sie selbst zuständig; während für die Konsequenzen ihrer Ineffizienz derzeit die Unternehmen aufkommen.
- 5.5.2 Der Ausschuss folgt der Kommission in der Einschätzung, **das System der Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten im EU-Binnenhandel** vor allem mit Blick auf die Liquidität der Unternehmen **als mögliche Lösung, die gerecht und neutral ist**, anzusehen. Allerdings ist diese Lösung im EU-Binnenhandel nur durch die Schaffung eines **von einer einzigen Anlaufstelle aus verwalteten Ausgleichsystems** möglich, das die Kommission zur Annahme vorgeschlagen hatte, dessen Anwendung aber auf Hindernisse stößt.
- 5.6 MwSt-Vorschriften für internationale Dienstleistungen (Frage 11): Die Bedeutung der **internationalen Dienstleistungen**, namentlich solcher, die **über das Internet** angeboten werden, rechtfertigt die Annahme besonderer Vorschriften für diese Dienstleistungen. Gleichwohl lässt sich wegen ihres immateriellen Charakters oft schwer kontrollieren, ob die Lieferer die Mehrwertsteuer angewendet haben, insbesondere wenn es um Lieferungen für Privatpersonen geht (Software, Musik usw.). Gänzlich unmöglich sind diese Kontrollen zudem, wenn die Leistungserbringer außerhalb der EU ansässig sind. Die OECD und die Kommission arbeiten an diesem Problem, dessen Lösung jedoch weder leicht noch für die nächste Zukunft zu erwarten sein dürfte.

---

<sup>11</sup> Die Erstattung der Mehrwertsteuer auf nicht bezahlte Lieferungen oder Leistungen ist in vielen Ländern Gegenstand langer, komplizierter und kostspieliger Verfahren.

- 5.6.1 Die hauptsächlichen Probleme liegen in einer erheblichen **Wettbewerbsverzerrung** der innerhalb der EU angebotenen Dienstleistungen gegenüber denen aus Drittstaaten. Es stehen kaum wirksame Mittel zur Verfügung, um Ordnung herzustellen, es sei denn durch **internationale Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden**. Der Ausschuss ist auf jeden Fall **dagegen, Maßnahmen** wie in Kanada anzuwenden, wo die **Steuer bei den Verbrauchern erhoben** wird und **die Kontrolle ihrer Entrichtung durch Online-Überprüfung** erfolgt. Neben der Unannehmlichkeit für die Verbraucher, bei jedem Kauf eine Mehrwertsteuerzahlung vornehmen zu müssen, stellen derartige Kontrollen eine **unzumutbare Verletzung der Privatsphäre der Bürger dar**.
- 5.7 Die MwSt-Vorschriften der EU (Frage 13): Nach Artikel 113 des Vertrags erhält der Rat alle Vollmacht zur **Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern**. Hinsichtlich der Wahl des Instruments, Richtlinie oder Verordnung, besteht daher keinerlei Einschränkung. Mit Blick auf die Erfahrungen und eine unter den Mitgliedstaaten anzutreffende Tendenz, die Bestimmungen nach eigenen Gesichtspunkten auszulegen, erweist sich eine **Verordnung des Rates zweifelsohne als die beste Wahl**. Gleichwohl sollten die Rechtsvorschriften, die den Gegenstand dieser Verordnung darstellen, realistischerweise auf grundlegende Bestimmungen beschränkt werden: Anwendungsbereich, Festlegung der Steuerpflichtigen, Steuerbefreiungen, Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden, Betrugsbekämpfung. Je mehr jedoch diese Bestimmungen ins Detail gehen werden, desto schwieriger dürfte innerhalb des Rates ein Konsens zu erzielen sein, so dass sich wieder die Notwendigkeit einer Durchführungsrichtlinie ergibt.
- 5.7.1 Durchführungsvorschriften (Frage 14): Die Lösung, der Kommission die Befugnis zur Annahme von Durchführungsvorschriften zu erteilen, wäre begrüßenswert, doch bereits 1997 hatte der Rat dem seine Zustimmung verwehrt. Es bleibt abzuwarten, ob diese Zustimmung per Mehrheitsbeschluss gegeben werden kann: die Einstimmigkeitsregel (Vorrecht des Rates) könnte auf kompliziertem Wege durch Befugnisübertragung an die Kommission umgangen werden. Eine positive Entscheidung wäre willkommen, allerdings hält der Ausschuss sie für **unrealistisch**.
- 5.7.2 Leitlinien zu neuen MwSt-Vorschriften der EU (Frage 15): Die Veröffentlichung von Leitlinien der Kommission wäre für alle diejenigen Mitgliedstaaten nützlich, die sie einzuhalten gedenken. Nachteile könnten sich aus der Tatsache ergeben, dass sie nicht verbindlich wären: Steuerpflichtige oder auch Steuerbehörden könnten **Streitfälle** heraufbeschwören, indem sie sich auf die fehlende oder fehlerhafte Anwendung von Leitlinien ohne rechtlichen Wert berufen. Damit bliebe es **den Gerichten anheimgestellt, fallweise** über die Begründetheit von Klagen **zu befinden**, die sich auf Leitlinien gründen, deren Gültigkeit fraglich ist.

- 5.7.3 Verbesserung des Legislativverfahrens (Frage 16): In Sachen Verbesserung des Legislativverfahrens sollte nicht von Maßnahmen, sondern vielmehr von einem **Ansatz- und Methodenwechsel** gesprochen werden. In den **Anfangsphasen** tritt die Kommission transparent und offen auf: im Vorfeld gibt es Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, Einberufung ihrer beratenden Ausschüsse, Grünbücher, Kontakt zu den Beteiligten. Im Anschluss dann sind die Verfahren beim Rat weniger transparent und offen gegenüber Dialogangeboten von außen.
- 5.7.4 In den **Schlussphasen** könnten die Verbesserungen auf nationaler Ebene in einer Beschleunigung des Legislativverfahrens zur Annahme der Richtlinien und Durchführungsverordnungen bestehen. Insbesondere bei den Durchführungsverordnungen mangelt es häufig an Klarheit und Eindeutigkeit, was es den Unternehmen und bisweilen selbst den Steuerverwaltungen schwer macht, die Vorschriften einzuhalten. Auf europäischer Ebene wird man sich auf einen angemessenen Zeitraum zwischen der Frist für die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und der Einführung neuer Maßnahmen einigen müssen.
- 5.8 Ausnahmen für die Mitgliedstaaten (Frage 17): Ein bloßer Blick auf die mehr als hundert Ausnahmen umfassende Liste zeigt, welchen unverhältnismäßigen Gebrauch die Mitgliedstaaten - und einige von ihnen ganz besonders - von der Gewährung von Erleichterungen und der Verlängerung ihrer Gültigkeit machen. Mit Recht verweist die Kommission darauf, dass dieser Flickenteppich Verwirrung stiftet, Kosten und Wettbewerbsverzerrungen verursacht und oft eine Hilfe zum Betrug darstellt. Sie verlangt mehr Vollmachten, um Ausnahmen schnell und angemessen genehmigen zu können. Der Ausschuss stimmt dem zu, fordert aber zugleich eine umfassende Überprüfung, um sicherzugehen, dass die bestehenden Ausnahmen nach wie vor begründet sind.
- 5.8.1 Verfahren der Genehmigung von Ausnahmen (Frage 18): Das jetzige Verfahren ist langwierig und die Forderung nach Erteilung der notwendigen Vollmachten für eine Beschleunigung berechtigt. Gleichzeitig verlangt der Ausschuss strengere Genehmigungskriterien, eine ständige Aktualisierung der Ausnahmenliste und die Möglichkeit schneller und leichter Einsichtnahme.
- 5.9 Derzeitige Struktur der Mehrwertsteuersätze (Frage 19): Mit Sicherheit stellt die derzeitige Struktur der Steuersätze eine **Verletzung der Grundsätze des Binnenmarktes** dar. Es bleibt festzustellen, ob und in welchem Maße die differenzierten Mehrwertsteuersätze nicht eine **Methode sind, um Sondersituationen** bestimmter Unternehmenstätigkeiten **auszugleichen**. Zur Frage der **unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze für vergleichbare Produkte**, namentlich für Online-Dienstleistungen im Vergleich zu Produkten und Dienstleistungen, die sich auf einen vergleichbaren Inhalt beziehen, bemerkt der Ausschuss, dass hier im Allgemeinen der Verbraucher der Nutznießer geringerer Preise ist. Bei Produktlieferungen gleichen sich die Versandkosten in gewissem Maße mit den Kosten der Ausführung traditioneller Handelsgeschäfte aus, sodass der Internet-Käufer bei einem gleichen Mehrwertsteuersatz im Nachteil wäre. Im Falle von Dienstleistungen ist die Frage offen und bedarf einer vertieften Untersuchung. Allgemein jedoch sollten ähnliche Produkte gleichen Steuersätzen unterliegen.

- 5.9.1 Ermäßigte Mehrwertsteuersätze (Frage 20): Die Abschaffung der ermäßigten Mehrwertsteuersätze mag wünschenswert erscheinen, **realistisch** ist diese Annahme jedoch **nicht**. Allerdings kann die Liste **ausgedünnt** oder zumindest einer strengen Überprüfung unterzogen werden, denn einige Steuererleichterungen älteren Datums sind zum Beispiel angesichts der inzwischen eingetretenen Veränderungen nicht mehr hinnehmbar.
- 5.9.2 Die Aufstellung einer **Liste** obligatorisch und einheitlich anzuwendender **ermäßigter Mehrwertsteuersätze** ist eine verführerische, aber gleichfalls **unrealistische** Idee. Die ermäßigten Mehrwertsteuersätze werden in jedem Mitgliedstaat als wirksamer Hebel der Wirtschaftspolitik und zuweilen aus sozialen oder direkt politischen Motiven eingesetzt. **Deshalb können die Mitgliedstaaten in keinem Fall darauf eingehen, auf die individuelle Gewährung ermäßigter Mehrwertsteuersätze zu verzichten**. Anders wird es, wenn Europa einmal eine **Wirtschaftsregierung** hat, die die Wirtschaftspolitiken aller Mitgliedstaaten eindeutig regelt.
- 5.10 Probleme mit den derzeitigen MwSt-Vorschriften (Frage 21): Die Probleme der Wirtschaftsbeteiligten, Verkäufer und Käufer, aufgrund des bürokratischen Aufwands haben ihre Ursache darin, dass zu beiden Seiten der Grenzen **zahlreiche Regeln bestehen, die oft unterschiedlich sind und zuweilen Doppelarbeit erfordern. Dabei sind insbesondere folgende zu nennen:** zusammenfassende Meldungen, Aufzeichnungspflichten, Nachweispflichten, Erklärungspflichten, Rechnungsstellungspflichten (elektronische Rechnung), Registrierungsspflichten in anderen Mitgliedstaaten, Abgrenzung Lieferung/Leistung. Auch **sprachliche Probleme** verursachen Kosten und können zu gefährlichen Missverständnissen führen.
- 5.10.1 Lösung der Probleme (Frage 22): Die Maßnahmen zur Lösung der Probleme wurden von der Kommission selbst in Form mehrerer Richtlinien und Empfehlungen vorgeschlagen, die alle auf die **Vereinfachung der Verwaltungsvorgänge** abzielen, unter anderem durch die Schaffung einer **einzigsten Anlaufstelle, die Einführung einer europäischen Identifikationsnummer der Wirtschaftsbeteiligten, die Umstellung auf die elektronische Abwicklung der Vorgänge durch die Steuerverwaltungen**. Das Problem besteht darin, dass die Verwaltungen diese Maßnahmen nur begrenzt und zuweilen unterschiedlich und mit erheblicher Verzögerung umgesetzt haben. **Die Harmonisierung und Koordinierung** der Verfahren wird damit zu einem **vorrangigen Ziel**, das noch wichtiger als die Vereinfachung<sup>12</sup> ist.

---

12

Der Ausschuss hat sich dazu mehrfach geäußert: Stellungnahme des EWSA "Gemeinsames MwSt-System – Neufassung", ABl. C 74 vom 23.3.2005, S. 21, Stellungnahme des EWSA "MwSt/Rechnungsstellungsvorschriften", ABl. C 306 vom 16.12.2009, S. 76 und alle Stellungnahmen des EWSA, auf die in diesem Text verwiesen wird.

- 5.11 Steuerbefreiung für Kleinunternehmen (Frage 24): Eine umfassende Prüfung des Steuerbefreiungssystems **ließe sich unter verschiedenen Aspekten rechtfertigen**: Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen; Prüfung des Fortbestehens der Gründe, die ursprünglich zur Festlegung dieser Art der Steuerbefreiung geführt haben; Haushaltsfolgen für jeden Mitgliedstaat; allgemeine wirtschaftliche Lage; Auswirkungen auf Wettbewerb, Beschäftigung und Verbraucher; Übereinstimmung mit dem Zielen der Strategie Europa 2020. Grundsätzlich **verbergen sich hinter dieser Frage jedoch wichtige politische Aspekte**, sodass abzuwarten bleibt, ob der Rat gewillt ist, sich diesem Problem zuzuwenden.
- 5.12 Bedürfnisse kleiner Landwirte (Frage 26): Wenn die Frage tatsächlich auf die "kleinen" landwirtschaftlichen Betriebe abzielt, so dürfte das Problem in den meisten Fällen nur den grenzüberschreitenden Nachbarschaftsverkehr betreffen. Angesichts der relativ geringen Bedeutung könnte ein System der **allgemeinen** Steuerbefreiung in Betracht gezogen werden.
- 5.13 Einzige Anlaufstelle (Frage 27): Der Ausschuss bekräftigt alle Erwägungen<sup>13</sup> zu den Vorschlägen hinsichtlich der Einrichtung der **einzigen Anlaufstelle**<sup>14</sup>, denn im Interesse von Kostensenkung und Vereinfachung der Verwaltungsvorgänge wäre die einzige Anlaufstelle eine **gute Lösung**. Dies setzt jedoch voraus, dass zuvor für die **zahlreichen noch ungelösten Probleme** eine generelle und koordinierte Lösung gefunden wird: Schaffung eines EU-weit anerkannten elektronischen Registers; Aufhebung der Pflicht, Finanztransfers direkt zwischen dem Schuldner und dem Gläubigermitgliedstaat abzuwickeln; Harmonisierung verschiedener nationaler Regelungen, die sich vor allem auf die Anmeldezeiträume beziehen.
- 5.14 Grenzüberschreitende Umsätze (Frage 28): Die Antwort liegt schon in den Begriffen, mit denen die Frage gestellt wurde, weil feststeht, dass die jetzigen Vorschriften den EU-intern tätigen Unternehmen oder Unternehmensgruppen wie auch den Verwaltungen Schwierigkeiten bereiten. Die minutiösen Vorschriften, die in diesem Bereich gelten, sind für die Unternehmen, die sie einhalten müssen, und die Verwaltungen, die sie zu kontrollieren haben, notwendigerweise kompliziert. Eine Abhilfe, wenngleich auch sie nicht ohne Nachteile ist, könnte darin bestehen, dass die **multinationalen Unternehmen**, unabhängig davon, ob es sich dabei um das Ursprungs- oder Bestimmungsland handelt, und ausgenommen die über eine **einzige Anlaufstelle abgewickelte Verrechnung der Mehr- oder Minderzahlungen, allein den Steuervorschriften des Landes unterliegen, in dem sie ihren Hauptsitz haben**. Der Hauptnachteil bestünde in einer erhöhten Missbrauchsmöglichkeit. Insgesamt ist das Problem derart kompliziert, dass letztlich nur eine **Studiengruppe** aus einschlägigen Sachverständigen, Steuerverwaltungen und Unternehmensgruppen **gangbare Vorschläge unterbreiten** kann.

---

13 Stellungnahme des EWSA "MwSt-Vereinfachung", ABl. C 267 vom 27.10.2005, S. 45.

14 KOM(2004) 728 endg.

- 5.15 Synergien mit Rechtsvorschriften in anderen Bereichen (Frage 29): Auf diese Frage hat der Ausschuss bereits in seiner Stellungnahme "Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich" ausführlich geantwortet<sup>15</sup>. Darin unterstrich er die Notwendigkeit, die **Richtlinien zur Mehrwertsteuer ("Zollrichtlinien") mit den Richtlinien zur indirekten Besteuerung und den Geldwäscherichtlinien zu koordinieren**. Gleichfalls als dringend geboten erachtete er es, dass für eine **strukturierte Koordination und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Einrichtungen** gesorgt wird, denen die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und des organisierten Verbrechens obliegt. Auf diesem Gebiet ist auf Ebene der EU nichts getan worden, und es hat nicht den Anschein, dass die Vorschläge des Ausschusses auch nur die geringste Aufmerksamkeit erhalten hätten.
- 5.16 Art der Erhebung der Mehrwertsteuer (Frage 30): Von den vier vorgeschlagenen Modellen erscheint das zweite Modell, bei dem eine **zentrale Datenbank** vorgesehen ist, in der alle Rechnungsangaben erfasst werden, als das mit Abstand beste: einfach und für die Betrugsbekämpfung effizient. Die elektronische Rechnungsstellung ist allerdings für die Unternehmen mit wesentlichen Kosten verbunden. Das letzte Wort haben aber die Fachleute der Steuererwerbungen und Unternehmen. Der Ausschuss seinerseits sieht den wesentlichsten positiven Aspekt darin, dass **diese Methode für die Bekämpfung von Steuerbetrug die beste zu sein scheint**.
- 5.17 Fakultative Aufsplitterung von Zahlungen (Frage 31): Der Ausschuss **ist höchst erstaunt, dass ein "aufgesplittertes" Zahlungssystem**, wie es dem ersten Modell in Punkt 5.4.1 des Grünbuchs entspricht, **zur Wahl gestellt wird**: für jede Geschäftsoperation eine zweigeteilte Zahlung vorzuschreiben, verkompliziert die Buchführung und vervielfacht die Fehleranfälligkeit. Darüber hinaus ist es nach Ansicht einiger Fachleute **nicht sicher, dass dieses Modell eine absolute und unumstößliche Garantie gegen Karussellbetrug bietet**. Zudem wäre auch ein **fakultatives System abzulehnen**, schließlich würde es sich um das Gegenteil eines Harmonisierungsprinzips handeln, das schon jetzt unter einem Übermaß an Ausnahmeregelungen leidet.

---

<sup>15</sup> Stellungnahme des EWSA "Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich", ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 61.

- 5.18 Beziehungen zwischen Unternehmen und Steuerbehörden (Frage 32): In ihrer Mitteilung von Dezember 2008<sup>16</sup> hatte die Kommission bereits die Leitlinien (Aktionsplan) einer Politik zur **Verbesserung der Beziehungen zwischen Unternehmen und Steuerbehörden auf der Ebene der Mitgliedstaaten** umrissen. Der Ausschuss hatte seine Anmerkungen und Vorschläge in einer **Stellungnahme**<sup>17</sup> vorgelegt, in der er, bei gleichzeitiger Zustimmung zu den Kommissionsvorschlägen (die im Kern die gleichen wie im Grünbuch sind), **eine bessere Berücksichtigung des Datenschutzes für die Wirtschaftsbeteiligten, die Übernahme von Verantwortung seitens der Steuerverwaltungen gegenüber den Steuerpflichtigen bei Fehlern oder Machtmissbrauch der Verwaltungen und ein ausgewogenes Konzept der solidarischen Haftung eingefordert hatte**. Nicht zu vergessen die wiederholt unterbreiteten Empfehlungen hinsichtlich einer klaren und schnellen Information und deren Abrufbarkeit im Internet, der von den nationalen Behörden zu leistenden Unterstützung der Wirtschaftsbeteiligten in ihrem Verkehr mit den Steuerverwaltungen der anderen Mitgliedstaaten usw.

Brüssel, den 14. Juli 2011

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Staffan NILSSON**

\*

\*      \*

**NB:** Siehe Anhang auf der folgenden Seite.

---

<sup>16</sup> KOM(2008) 807 endg. zu KOM(2008) 805 endg. - 2008/0228 (CNS).

<sup>17</sup> Stellungnahme des EWSA "Steuerbetrug bei der Einfuhr", ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 112.

**Anhang**  
**zu der Stellungnahme**  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Text der Stellungnahme der Fachgruppe, der zugunsten eines vom Plenum angenommenen Änderungsantrags abgelehnt wurde:

**Ziffer 1.3**

*"Der Ausschuss stimmt der Erklärung der Kommission zu, ein umfassendes Mehrwertsteuersystem werde die operativen Kosten der Nutzer, den administrativen Aufwand der Verwaltungen und die Betrugsversuche zulasten der öffentlichen Finanzen vermindern. Daneben sind auch die Bedürfnisse der Verbraucher zu berücksichtigen, von denen die Steuer letztlich aufzubringen ist und zu deren Lasten die Ineffizienz des Steuersystems letztendlich geht."*

Abstimmungsergebnis: 81 gegen 45 Stimmen bei 29 Stimmenthaltungen.

---