EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION
STEUERN UND ZOLLUNION
Referat C1 – Mehrwertsteuer

TAXUD/C1

Konsultationspapier

Überprüfung bestehender MwSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten

Hinweis

Dieses Dokument wird zur Konsultation aller Interessengruppen veröffentlicht, die von der geplanten Überprüfung der derzeit für den öffentlichen Sektor geltenden MwSt-Vorschriften (einschließlich der Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen und der Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten) betroffen sind, wie in der Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer vom Dezember 2011 dargelegt.

Einziger Zweck der Konsultation ist es, einschlägige Argumente und Informationen von Interessengruppen zu sammeln, um die Kommission bei ihren Überlegungen in diesem Bereich zu unterstützen.

Dieses Dokument gibt nicht unbedingt die Auffassung der Europäischen Kommission wieder und sollte nicht als Festlegung der Kommission auf eine offizielle Initiative in diesem Bereich verstanden werden.

Die betroffenen Interessengruppen werden gebeten, ihre Stellungnahmen bis spätestens 14. Februar 2014 abzugeben.

-Please note that the consultation period has been extended until 25 April 2014!-

1. ANGABEN ZU DEN BEFRAGTEN

Die Dienststellen der Kommission sind daran interessiert, Beiträge von allen beteiligten Interessengruppen auf unten stehende Fragen zu erhalten. Zur leichteren Auswertung der Antworten erfolgt eine Einteilung nach Art der Befragten. Deshalb bitten wir Sie, folgendes Formular auszufüllen.

- **Zu welcher der folgenden Gruppen gehören Sie?**
  - ☐ Multinationale Unternehmen
  - ☐ Großunternehmen
  - ☐ Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) [1]
  - ☐ Nationale Verbände
  - ☐ Europäische Verbände
  - ☐ Nichtregierungsorganisationen (NRO)
  - ☐ Steuerberater bzw. Steuerfachleute
  - ☐ Bürgerinnen und Bürger
  - ☐ Wissenschaftler
  - ☐ Einrichtung des öffentlichen Rechts
  - ☐ Sonstige (bitte angeben)
    ……
- **Name/Bezeichnung Ihrer Organisation bzw. Einrichtung oder Ihres Unternehmens**
  ……...
- **Land**…….....
- **Kurzbeschreibung Ihrer Tätigkeit oder Branche**
  …….
  ……..

  Anmerkung: Die Beiträge werden auf der Website der GD TAXUD veröffentlicht. Der Inhalt nicht veröffentlichter Beiträge wird nicht berücksichtigt. Wenn Sie die Veröffentlichung Ihrer personenbezogenen Daten mit der Begründung ablehnen, dass diese Ihren berechtigten Interessen schaden würde, ist eine anonyme Veröffentlichung Ihres Beitrags möglich (siehe auch Punkt 8 dieses Dokuments).
- **Stimmen Sie der Veröffentlichung Ihres Beitrags zur Konsultation zusammen mit anderen Beiträgen zu?**
  - ☐ Ja
  - ☐ Nein
- **Sind Sie mit der Veröffentlichung Ihrer personenbezogenen Daten einverstanden?**
  - ☐ Ja
  - ☐ Nein

1 Gemäß der Empfehlung der Kommission 2003/361/EG vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (Anhang, Titel I, Artikel 2) werden KMU als Unternehmen definiert, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen EUR erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen EUR beläuft. Innerhalb der Kategorie der KMU wird ein kleines Unternehmen als ein Unternehmen definiert, das

2. EINFÜHRUNG UND HINTERGRUND

Die mehrwertsteuerliche Behandlung von öffentlichen Einrichtungen und die Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten haben im Laufe der Jahre immer wieder Bedenken und Kritik hervorgerufen.

Während im Allgemeinen fast alle Arten wirtschaftlicher Tätigkeiten in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer fallen und grundsätzlich besteuert werden, gelten bestimmte von öffentlichen Einrichtungen erbrachte Lieferungen und Dienstleistungen als nicht steuerbar für Mehrwertsteuerzwecke, auch wenn es sich dabei um eine wirtschaftliche Tätigkeit gemäß den allgemeinen Grundsätzen des MwSt-Rechts handelt. Einige andere dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten sind von der Mehrwertsteuer befreit. Diese Vorschriften stammen aus den 1970er-Jahren, als viele dieser Leistungen nur von öffentlichen Einrichtungen erbracht wurden. Es stellt sich die Frage, ob diese Vorschriften immer noch angemessen sind. Die zunehmende Privatisierung und die Öffnung (oder Deregulierung) von Tätigkeiten, die ausschließlich dem öffentlichen Sektor vorbehalten waren, haben zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geführt, die ähnliche Tätigkeiten ausüben. Überdies waren öffentlich-private Partnerschaften, wie sie heute bei einer Reihe von Tätigkeiten (z. B. Infrastrukturprojekte) immer häufiger zum Einsatz kommen, zum Zeitpunkt der Abfassung der Rechtsvorschriften nicht vorauszusehen.

Die Frage der mehrwertsteuerlichen Behandlung des öffentlichen Sektors war eines der Themen der öffentlichen Konsultation, die die Kommission zum Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer[2] durchführte, und im Anschluss daran Gegenstand der Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer[3]. In dieser hat die Kommission die Überprüfung und mögliche Änderung der MwSt-Vorschriften für den öffentlichen Sektor als einen ihrer Arbeitsschwerpunkte für die kommenden Jahre festgelegt, um das MwSt-System der EU einfacher, effizienter und robuster zu machen.

Zur Vorbereitung einer möglichen künftigen Rechtssetzungsinitiative in diesem Bereich hat die Kommission zwei wirtschaftliche Studien in Auftrag gegeben und im Januar 2013 mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gruppe „Zukunft der MwSt“ sowie mit Sachverständigen im Rahmen der MwSt-Expertengruppe Gespräche geführt; zudem wurde im April 2013 in Italien eine Fiscalis-Interessenträgerkonferenz zu diesem Thema abgehalten.

Im Rahmen der Ausarbeitung einer Folgenabschätzung (impact assessment) in diesem Zusammenhang leitet die Kommission diese öffentliche Konsultation ein, um allen beteiligten Kreisen erneut Gelegenheit zu geben, zu diesem Thema Stellung zu nehmen.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in dieser Phase keine Entscheidung über die Richtung und den Kontext eines künftigen Legislativvorschlags getroffen wird. Bei dieser Konsultation geht es im Wesentlichen um fachliche Fragen.

---

weniger als 50 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 10 Millionen EUR nicht überschreitet, und ein Kleinstunternehmen als ein Unternehmen, das weniger als 10 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Millionen EUR nicht überschreitet.

2 Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer: Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System (KOM(2010) 695).

3 KOM(2011) 851 endg. vom 6.12.2011.

3. AKTUELLER EU-RECHTSRAHMEN

Eine Lieferung bzw. Dienstleistung unterliegt grundsätzlich der Mehrwertsteuer, wenn sie gegen Entgelt mit engem Bezug zur erbrachten Leistung erfolgt (Artikel 2 der MwSt-Richtlinie[4]) und als eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Artikel 9 der MwSt-Richtlinie gilt.

Es gibt spezielle Vorschriften für Aktivitäten im öffentlichen Sektor, die von dieser allgemeinen Regel abweichen.

3.1. Artikel 13 der MwSt-Richtlinie – öffentliche Einrichtungen, die im Rahmen der öffentlichen Gewalt (hoheitlich) tätig werden

Artikel 13 der MwSt-Richtlinie enthält Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen, soweit diese Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen. In diesem Fall sind öffentliche Einrichtungen grundsätzlich nicht als Mehrwertsteuerpflichtige anzusehen. Daher fallen Leistungen, die von einer öffentlichen Einrichtung in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger erbracht werden, nicht in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer (Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 1). Lieferungen und Dienstleistungen dieser Art unterliegen nur dann der Mehrwertsteuer – gemäß der oben beschriebenen allgemeinen Regel –, wenn die Behandlung der öffentlichen Einrichtungen als Nichtsteuerpflichtige zu „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ führen würde (Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2) oder die betreffenden Tätigkeiten sich auf einen in Anhang I der MwSt-Richtlinie angeführten Bereich beziehen, sofern der Umfang dieser Tätigkeiten nicht unbedeutend ist (Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 3).

Darüber hinaus können Mitgliedstaaten bestimmte von Einrichtungen des öffentlichen Rechts ausgeübte steuerbefreite Tätigkeiten als Tätigkeiten behandeln, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, und damit als solche, die nicht in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer fallen (Artikel 13 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie).

3.2. Artikel 132-134 der MwSt-Richtlinie – Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten

Zudem enthält Artikel 132 der MwSt-Richtlinie eine Reihe von Steuerbefreiungen für bestimmte dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten (die sich nicht unbedingt auf Lieferungen und Dienstleistungen von Einrichtungen des öffentlichen Rechts beschränken), wie etwa Leistungen im Gesundheitswesen, Bildungswesen, Postsektor, Kultursektor, im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks usw.

Aus den oben genannten Punkten (Punk 3. bis 3.2.) ergeben sich durch die mehrwertsteuerliche Behandlung des öffentlichen Sektors drei Kategorien von Tätigkeiten für öffentliche Einrichtungen:

- besteuerte (steuerpflichtige) Tätigkeiten,
- Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer fallen, aber steuerbefreit sind, und
- Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer fallen (nicht steuerbare Tätigkeiten).

4 Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347).

Schließlich wird in mehreren Mitgliedstaaten öffentlichen Einrichtungen, die kein Vorsteuerabzugsrecht haben, soweit die entsprechende Eingangsleistung mit nicht steuerpflichtigen Ausgangsleistungen im Zusammenhang steht, die Mehrwertsteuer ganz oder teilweise durch einen außerhalb des MwSt-Systems eingeführten Mechanismus (z. B. MwSt-Ausgleichsfonds) erstattet.

3.3. Hauptprobleme beim derzeitigen System

Bei den gegenwärtig für den öffentlichen Sektor geltenden MwSt-Vorschriften wurden folgende Mängel festgestellt:

Mangelnde Neutralität

Die derzeit geltenden Vorschriften sind steuerlich nicht neutral, weil es bei den Eingangs- und Ausgangsumsätzen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.

Bei den **Ausgangsumsätzen** können sich Wettbewerbsverzerrungen ergeben, da dieselbe Tätigkeit besteuert werden kann oder nicht, je nachdem, ob sie von einer privaten oder einer öffentlichen Einrichtung erbracht wird.

Trotz der Wettbewerbsverzerrungsklausel gemäß Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2 der MwSt-Richtlinie beklagten sich zahlreiche Akteure im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch darüber, dass es für einen Privatunternehmer, der sich einem unlauteren Wettbewerb durch eine Einrichtung des öffentlichen Rechts ausgesetzt sieht, keine effektive rechtliche Handhabe gäbe, bei den Steuerbehörden oder Gerichten dagegen vorzugehen.

Verzerrungen bei den Ausgangsumsätzen hängen jedoch nicht nur mit Artikel 13 zusammen, sondern auch mit den Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten gemäß Artikel 132 der MwSt-Richtlinie. Sofern sich die Steuerbefreiungsregelung nicht nur auf öffentliche Einrichtungen bezieht, haben Mitgliedstaaten bei der Festlegung der für eine Steuerbefreiung in Frage kommenden privaten Einrichtungen oft einen weiten Ermessensspielraum; ein objektiver Grund dafür, weshalb ein Anbieter in Frage kommt, ein anderer jedoch nicht, ist aber meistens nicht leicht zu erkennen und gibt Anlass zu Rechtsstreitigkeiten. Darüber hinaus sind bei der Abfassung bestimmter Steuerbefreiungen (öffentliche Rundfunkdienstleistungen und Postdienstleistungen) ausschließlich öffentliche Anbieter berücksichtigt worden[5].

Bei den **Eingangsumsätzen** kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, weil die Vorsteuer nicht abzugsfähig ist, wenn der betreffende Eingangsumsatz sich auf nicht steuerbare oder steuerbefreite Ausgangsumsätze bezieht. Die Folge sind Kaskadenwirkungen, die Begünstigung von Eigenleistungen und mangelnde Anreize für Investitionen oder die Auslagerung von Tätigkeiten, selbst wenn diese von einer privaten Einrichtung effizienter erbracht werden könnten, würde der MwSt-Aspekt keine Rolle spielen. Weil Ausgabenentscheidungen oft nach MwSt-Aspekten statt nach realen wirtschaftlichen Faktoren getroffen werden, kommt es zu Ineffizienzen in der Produktion und der Erbringung von Dienstleistungen durch den öffentlichen Sektor.

5 In seinem Urteil vom 23. April 2009 (C-357/07, TNT Post UK Ltd.) hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) präzisiert, dass jeder Anbieter von Universalpostdienstleistungen, unabhängig davon, ob es sich um eine Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts handelt, als eine öffentliche Posteinrichtung gilt.

Komplexität und mangelnde Harmonisierung

Die Komplexität ergibt sich beispielsweise aus der Schwierigkeit, den MwSt-Status der Lieferung oder Dienstleistung und die Abzugsfähigkeit der Vorsteuer zu bestimmen, da Tätigkeiten öffentlicher Einrichtungen steuerbar (besteuert oder steuerbefreit) oder nicht steuerbar sein können. Zudem gibt es oft keine klaren Definitionen von steuerbefreiten dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten. Folglich ist es oft schwierig, die Bedingungen festzulegen, unter denen die von einer Einrichtung ausgeübte Tätigkeit für eine Steuerbefreiung in Frage kommt.

Ein Grund für die Komplexität und mangelnde Harmonisierung ist zum Beispiel auch der vorhandene Interpretationsspielraum bei der Bestimmung, ob der jeweilige Ausgangsumsatz von einer Einrichtung als Körperschaft des öffentlichen Rechts in ihrer Funktion als Hoheitsträger bewirkt wurde oder nicht. Es ergibt sich insbesondere aus dem jeweiligen nationalen öffentlichen Recht, was eine öffentliche Einrichtung ist und wann diese „im Rahmen der öffentlichen Gewalt“ tätig wird. Es gibt in der EU keine einheitliche Definition von Tätigkeiten, die öffentliche Einrichtungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt erbringen. Zudem wird den Mitgliedstaaten in Artikel 13 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie die Möglichkeit eingeräumt, steuerbefreite Tätigkeiten als solche zu behandeln, die nicht in den Anwendungsbereich der MwSt-Vorschriften fallen, was der Harmonisierung ebenfalls abträglich ist.

Darüber hinaus lassen einige der in Artikel 132 Absatz 1 der MwSt-Richtlinie angeführten Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der dafür in Frage kommenden (privaten) Einrichtungen einen weiten Ermessensspielraum. Auch die den Mitgliedstaaten in Artikel 133 eingeräumte Möglichkeit, die Gewährung bestimmter Befreiungen nach Artikel 132 Absatz 1 für Einrichtungen, die keine Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind, von zusätzlichen Bedingungen abhängig zu machen, führt zu einer Erhöhung der Komplexität und Mangel an Harmonisierung.

4. BISHERIGE INITIATIVEN DER KOMMISSION

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die bisherige Arbeit in Bezug auf eine Überprüfung und mögliche Änderung/Verbesserung der MwSt-Vorschriften für den öffentlichen Sektor.

4.1. Legislativvorschlag für Postdienstleistungen

Im Jahr 2003 legte die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der (damaligen) Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie[6] hinsichtlich der mehrwertsteuerlichen Behandlung des Postsektors vor, der darauf abzielte, Postdienstleistungen und den Verkauf von Postwertzeichen zu besteuern.[7] Nachdem nach mehrjährigen Verhandlungen im Rat keine Einigung über diesen Kommissionsvorschlag erzielt wurde, kam der Rat im Dezember 2010 darin überein, dass die einzige realistische Zukunftsperspektive die Beibehaltung des Status Quo sei. Daraufhin hat die Kommission ihren Vorschlag zurückgezogen.[8]

4.2. Die Zukunft der Mehrwertsteuer – Mitteilung der Kommission und Schlussfolgerungen des Rates

Die Überprüfung der MwSt-Vorschriften für den öffentlichen Sektor muss auch im Kontext der gegenwärtigen allgemeinen Überprüfung des MwSt-Systems gesehen werden.

Wie oben erwähnt wurde, war die Überprüfung der MwSt-Vorschriften für den öffentlichen Sektor Gegenstand der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch[9] vom Dezember 2010, bei der sich die überwiegende Mehrzahl der privaten Akteure für die Notwendigkeit einer Mehrwertsteuerreform im öffentlichen Sektor aussprach, während Interessensvertreter der öffentlichen Hand vielfach eine unterschiedliche Behandlung privater und öffentlicher Einrichtungen für gerechtfertigt hielten und für eine Beibehaltung der derzeit geltenden Vorschriften waren[10]. Eine Zusammenfassung der Beiträge zur öffentlichen Konsultation zum Grünbuch finden Sie auf der Website der Kommission.[11]

In Anbetracht des Ergebnisses der öffentlichen Konsultation und der Diskussionen mit den Mitgliedstaaten in der Gruppe „Zukunft der MwSt“ bei ihrer Sitzung am 3. Oktober 2011 **verpflichtete sich die Kommission in ihrer Mitteilung vom 6. Dezember 2011 zur Förderung**

---

6 Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (77/388/EWG), ABl. L 145.

7 KOM(2003) 234.

8 ABl. C 109 vom 16.4.2013, S. 7, 8

9 Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer: Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System (KOM(2010) 695).

10 In diesem Zusammenhang sind zuletzt auch andere spezifische Fragen wie die Behandlung der interkommunalen Zusammenarbeit gegenüber der Kommission angesprochen worden.

11 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/summary_vat_greenpaper.pdf (siehe Antworten zu Frage 3).

eines schrittweisen Herangehens an eine Besteuerung. Bei einem zukünftigen Legislativvorschlag läge das „Hauptaugenmerk auf Tätigkeiten [...], bei denen der private Sektor stark vertreten ist und ein erhöhtes Risiko von Wettbewerbsverzerrungen besteht“.[12] Dies ist eine der in der Mitteilung erwähnten Maßnahmen, die durch eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage zu einem effizienteren MwSt-System führen sollen.

In seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2012 in Bezug auf die Zukunft der Mehrwertsteuer schloss sich der Rat der Ansicht an, dass die geltenden Unionsvorschriften für die Anwendung der Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor eingehender geprüft werden müssen, insoweit als der öffentliche und private Sektor miteinander im Wettbewerb stehen.[13]

4.3. Studien von Copenhagen Economics

Zur Vorbereitung eines etwaigen Vorschlags leitete die Kommission eine wirtschaftliche Studie in die Wege, in deren Rahmen die Auswirkungen der gegenwärtig für den öffentlichen Sektor geltenden MwSt-Vorschriften analysiert, denkbare Optionen für alternative Regelungen ermittelt und deren Auswirkungen bewertet werden sollten. Ziel war die Verringerung von MwSt-bedingten Verzerrungen und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Die von Copenhagen Economics durchgeführte Studie wurde im März 2011 fertiggestellt und kann von der Website der Kommission abgerufen werden.[14]
Eine weitere Arbeit in Zusammenhang mit dieser Studie – eine „ergänzende Studie“ – wurde im Januar 2013 fertiggestellt.[15]

Gegenüber der Studie von 2011 wird in der ergänzenden Studie nun
- der Postsektor in das ökonomische Modell miteinbezogen;[16]
- durch eine methodische Verbesserung eine bessere Bewertung der Steuerbemessungsgrundlage gewährleistet;
- auf Varianten der vorher ermittelten Reformoptionen eingegangen;
- eine gesonderte Analyse der Auswirkungen auf die Sektoren durchgeführt, die im Rahmen einer Option modelliert wurden, bei der Artikel 13 gestrichen, gleichzeitig jedoch die Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten beibehalten würden (Abfall-/Abwasserbewirtschaftung, Rundfunk, Postdienstleistungen). Dies soll eine fundierte Entscheidung über die endgültige Liste der zu besteuernden Sektoren ermöglichen, wodurch sich bewerten ließe, wie sich eine begrenzte

---

12 Punkt 5.2.1. der Mitteilung.

13 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

14 http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

15 Der Abschlussbericht vom 10. Januar 2013 ist unter folgendem Link abrufbar: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector_exemptions_en.pdf

16 Das ökonomische Modell der Studie basiert nun auf den wirtschaftlich bedeutendsten Kerntätigkeiten des öffentlichen Sektors: Leistungen im Gesundheitswesen, Bildungswesen, Kultursektor, Rundfunkdienstleistungen, Abfallbewirtschaftung und Postdienstleistungen.

Obwohl der EuGH den Anwendungsbereich der Steuerbefreiung für Postdienstleistungen präzisierte (siehe Urteil vom 23. April 2009, C-357/07, TNT Post UK Ltd.), wird die derzeitige Situation von den Interessenträgern oft als unbefriedigend beschrieben. Der Postsektor wurde in das Modell einbezogen, um sich ein fundiertes Urteil darüber bilden zu können, inwieweit eine mögliche künftige Initiative in Bezug auf Mehrwertsteuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten diesen Sektor berühren sollte.

sektorale Reform, etwa durch Erweiterung der Liste in Anhang I der MwSt-Richtlinie und/oder durch die Streichung bestimmter Steuerbefreiungen, auswirken würde.

Die wichtigsten wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der ergänzenden Studie ergeben, werden in den Tabellen im Anhang dieses Konsultationspapiers zusammengefasst.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass sowohl die ergänzende Studie als auch die Studie von 2011 die Ansichten von Copenhagen Economics wiedergeben und nur zum Diskussionsprozess beitragen sollen; sie spiegeln nicht den Standpunkt der Kommission wider und greifen dem Inhalt eines möglichen Kommissionsvorschlags nicht vor.

4.4. Reaktionen zu den Studienergebnissen

Wie bereits erwähnt, wurde die Frage der Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor (einschließlich der Ergebnisse der Studie) im Januar 2013 mit den Mitgliedstaaten in der Gruppe „Zukunft der MwSt“ und mit Sachverständigen in der MwSt-Expertengruppe diskutiert; zudem fand im April 2013 eine Fiscalis-Interessenträgerkonferenz in Mestre (Italien) statt, an der Vertreter der Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten sowie etwa 70 Akteure aus anderen Bereichen teilnahmen.

Viele MwSt-Experten und Vertreter privater Einrichtungen sahen Artikel 13 der MwSt-Richtlinie als eine Ursache für Wettbewerbsverzerrungen und als ein Hemmnis für die Auslagerung von Tätigkeiten. Ferner wurde die mangelnde Harmonisierung als ein wesentliches Hindernis für den innergemeinschaftlichen Handel angeführt. Es gab keinen Konsens darüber, wie die Probleme des derzeitigen Systems überwunden werden könnten. Mehrere Teilnehmer sprachen sich für eine Vollbesteuerungsoption aus. Andererseits wurden Bedenken geäußert, dass eine solche Lösung negative Auswirkungen haben könnte, z. B. auf gemeinnützige Einrichtungen, das Gesundheitswesen oder die Haushalte der Kommunen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten sprachen sich generell gegen die Einführung eines EU-weiten Erstattungssystems aus und sind vorerst nicht gewillt, eine Vollbesteuerungsoption umzusetzen. Die meisten von ihnen sind jedoch für eine weitere Prüfung anderer in den Studien von Copenhagen Economics vorgeschlagener Lösungen.

5. DIE VERSCHIEDENEN REFORMOPTIONEN

Die folgenden Reformoptionen werden derzeit diskutiert und hier kurz vorgestellt:

1) Vollbesteuerung öffentlicher Einrichtungen und dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten (siehe Punkt 5.1.)
2) Voller Vorsteuerausgleich („Erstattungssystem“) auf EU-Ebene (siehe Punkt 5.2.)
3) Streichung von Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen (Artikel 13 der MwSt-Richtlinie) bei gleichzeitiger Beibehaltung von sämtlichen oder der Mehrzahl der derzeitigen Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten (siehe Punkt 5.3.)
4) Sektorale Reform (siehe Punkt 5.4.)
5) Mögliche (zusätzliche) punktuelle Änderungen der geltenden Vorschriften (siehe Punkt 5.5.)

5.1. Option 1: Das Vollbesteuerungsmodell

Das Vollbesteuerungsmodell kann in zwei alternativen Grundformen umgesetzt werden:

Modell 1 - Besteuerung abhängig vom Entgelt

Gemäß diesem ersten Modell, das auf den wichtigsten Grundsätzen des derzeitigen EU-Mehrwertsteuersystems beruht und auf dem das Hauptaugenmerk der Studie lag, würde jede von einer öffentlichen Einrichtung ausgeübte Tätigkeit (oder von einer privaten Einrichtung ausgeübte Tätigkeit, die derzeit als dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit steuerbefreit ist) der Mehrwertsteuer unterliegen, wenn sie gegen Entgelt mit engem Bezug zur jeweiligen Lieferung oder Dienstleistung erfolgt und eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Artikel 9 der MwSt-Richtlinie darstellt. Dies bedeutet, dass Ausgangsumsätze nur dann steuerpflichtig wären, wenn dafür z. B. eine besondere Gebühr erhoben wird. Lieferungen und Dienstleistungen, die z. B. durch allgemeine Subventionen oder Mittel aus anderen vergleichbaren Quellen finanziert werden, würden hiervon nicht erfasst. Einrichtungen, die keine Lieferungen oder Dienstleistungen gegen Entgelt erbringen und deren Tätigkeiten nicht als wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne von Artikel 9 der MwSt-Richtlinie gelten, wären weiterhin nicht steuerpflichtig.

Die im Rahmen der Studie ermittelten wirtschaftlichen Auswirkungen der Vollbesteuerungsoption, die in den Tabellen im Anhang dieses Dokuments zusammengefasst werden, beziehen sich nur auf dieses erste Modell.

Modell 2 - Besteuerung unabhängig vom Entgelt

Eine noch ehrgeizigere Alternative bestünde darin, Tätigkeiten öffentlicher Einrichtungen auch dann als steuerpflichtig zu behandeln, wenn sie nicht gegen Entgelt ausgeübt werden (sogenannte „fiktive Leistungen“). Ein solches System existiert bereits in Neuseeland.

Beide Modelle würden in der Praxis mit einer Besteuerung von Sektoren wie Abfall- oder Abwasserbewirtschaftung, aber auch des Bildungswesens, Gesundheitswesens, des Kultursektors usw. einhergehen (vorausgesetzt dass diese Tätigkeiten im ersten Modell gegen Entgelt ausgeübt werden). In Modell 2 wären indes sogar Tätigkeiten, die vollständig durch globale Subventionen finanziert werden (z. B. Polizei, Feuerwehr), mehrwertsteuerpflichtig.

Umsetzung

Zur Umsetzung der Vollbesteuerungsoption müssten bei beiden Alternativen Artikel 13 und die Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten (Artikel 132 bis 134) gestrichen werden. Ferner setzt das zweite Modell eine umfassende Änderung des gegenwärtigen MwSt-Systems voraus: So müssten etwa die Festlegung der Bedingungen, unter denen Lieferungen und Dienstleistungen steuerpflichtig sind, und die Definition der Steuerbemessungsgrundlage überprüft werden.

Varianten von Modell 1

In der ergänzenden Studie wird Modell 1 der Vollbesteuerungsoption in zwei Varianten vorgestellt: **Variante 1** gründet sich auf die Annahme, dass innerhalb der betroffenen Sektoren bewirkte Lieferungen und Dienstleistungen dem MwSt-Normalsatz unterliegen. **Variante 2** geht hingegen von einer Besteuerung dieser Lieferungen und Dienstleistungen zum ermäßigten Mehrwertsteuersatz aus.

Erwartete Auswirkungen und erste Bewertung

Der Studie zufolge hätte nur die Vollbesteuerungsoption bedeutende wirtschaftliche Auswirkungen und wäre – aus wirtschaftlicher Sicht – die vorzuziehende Lösung. Die öffentlichen Einnahmen

würden laut ergänzender Studie in Variante 1 um bis zu 80 Mrd. EUR und in Variante 2 um bis zu 50 Mrd. EUR steigen. Da das Ziel einer möglichen Reform nicht unbedingt höhere Einnahmen sind, wird in der Studie vorgeschlagen, die höheren Einnahmen für eine generelle Senkung des Normalsatzes um 10,44 % in Variante 1 und 6,6 % in Variante 2 zu verwenden. Die Vollbesteuerungsoption könnte zudem einen Anstieg des BIP von bis zu 0,34 % in Variante 1 und 0,32 % in Variante 2 bewirken. Beide Varianten würden jedoch zu einem Verlust von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor führen, was aber – zumindest mittel- oder langfristig – durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Privatsektor kompensiert werden könnte.

Die Vollbesteuerungsoption würde maßgeblich zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen beitragen; bei den Eingangsumsätzen käme es aber weiterhin bis zu einem gewissen Grad zu einer Verfälschung des Wettbewerbs, weil nicht gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeiten außerhalb des Anwendungsbereichs blieben (bei Modell 1, dem EU-Modell). Abgrenzungsfragen, z. B. ob eine bestimmte Tätigkeit unter öffentliches oder privates Recht fällt, ob es zu einer potenziellen Verzerrung des Wettbewerbs kommt oder nicht, träten nicht mehr auf.

Andererseits könnten die positiven Einnahmeneffekte bis zu einem gewissen Grad durch eine erhöhte Belastung der Sozialversicherungsträger geschmälert werden (aufgrund eines höheren Preises von Gesundheitsdienstleistungen). Zudem bestünde laut Studie eine erhebliche Gefahr der Steuerumgehung, da es selbst beim Vollbesteuerungsmodell möglich wäre, die Mehrwertsteuer zu umgehen, und zwar durch einen Übergang von gebührenfinanzierten Haushaltsplanungs- und Vergütungssystemen zu allgemeinen Subventionen (ohne engen Bezug zur bewirkten Lieferung oder Dienstleistung), die nach den gegenwärtigen Vorschriften nicht als Entgelt zu betrachten wären. Dies könnte der Studie zufolge nur durch die Einführung des neuseeländischen Modells (Modell 2) vermieden werden. Es stellt sich außerdem die Frage, wie mit sogenannten „Kerntätigkeiten“ des öffentlichen Sektors umgegangen werden soll – z. B. gegen Gerichtsgebühren erbrachte Leistungen im Bereich der Justiz oder die Ausstellung eines neuen Reisepasses gegen Gebühren. Wäre eine Besteuerung solcher Kerntätigkeiten des öffentlichen Sektors im Rahmen der Vollbesteuerungsoption akzeptabel? Oder ist eine Steuerbefreiung für Kernaufgaben des öffentlichen Sektors notwendig, um dies zu vermeiden?

Die Vollbesteuerungsoption wäre in der EU nur sehr schwer umzusetzen, da sie eine umfassende Änderung des derzeitigen Mehrwertsteuersystems erfordert, sich negativ auf die Beschäftigung im öffentlichen Sektor auswirken und mit Preiserhöhungen bei Lieferungen und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors, einer Belastung der Haushalte der Sozialversicherungsträger, hohen Umstellungskosten usw. einhergehen würde.

5.2. Option 2: Erstattungssystem

Bei dieser Option würde die entrichtete Vorsteuer erstattet werden, wenn die Eingangsumsätze für die Zwecke nicht steuerbarer Tätigkeiten gemäß Artikel 13 oder steuerbefreiter Tätigkeiten gemäß den Artikeln 132 bis 134 verwendet werden. In acht Mitgliedstaaten wurden solche Ausgleichssysteme bereits außerhalb des Anwendungsbereichs der MwSt-Vorschriften eingeführt. Diese Systeme unterscheiden sich jedoch deutlich voneinander, z. B. in Bezug auf die Tätigkeiten und Einrichtungen, die davon profitieren können. In der Studie wird vorgeschlagen, in der Europäischen Union eine einheitliche Lösung einzuführen, die alle öffentlichen Einrichtungen und sonstigen Erbringer von dem Gemeinwohl dienenden Leistungen (private Einrichtungen inklusive gemeinnützige Organisationen) umfassen würde. Dies könnte entweder außerhalb des Mehrwertsteuersystems (durch Einführung nationaler Erstattungssysteme in sämtlichen Mitgliedstaaten) oder – wie in der Studie vorgeschlagen wird – innerhalb des Mehrwertsteuersystems (z. B. durch Einführung von Nullsteuersätzen) umgesetzt werden.

Varianten

Diese Option wird im Rahmen der ergänzenden Studie in zwei verschiedenen Varianten untersucht. Gemäß **Variante 1** bestünde bei allen steuerbefreiten oder nicht steuerbaren Leistungen Anspruch auf Erstattung der entrichteten Vorsteuer. Bei **Variante 2** wurde das Erstattungssystem nur auf das Gesundheits- und Bildungswesen, die öffentliche Verwaltung und den Kultursektor angewendet.

Erwartete Auswirkungen und erste Bewertung

Der Studie zufolge könnte die Einführung einer einheitlichen Lösung in der EU Kosten von rund 134 Mrd. EUR in Variante 1 und von 132 Mrd. EUR in Variante 2 verursachen. Von den Gesamtkosten von 134 Mrd. EUR entfallen 6 Mrd. EUR auf gemeinnützige Einrichtungen, 29 Mrd. EUR auf andere (private) Einrichtungen und 99 Mrd. EUR auf öffentliche Einrichtungen. Dies wären relativ hohe Kosten in Zeiten der finanziellen Konsolidierung, die allerdings durch niedrigere öffentliche Subventionen an die Begünstigten ausgeglichen werden könnten.

Ein EU-weites Erstattungssystem könnte das Problem der Wettbewerbsverzerrungen bei den Eingangsumsätzen lösen. Andererseits würden Wettbewerbsverzerrungen bei den Ausgangsumsätzen und viele andere genannte Probleme bestehen bleiben. Bereits existierende Wettbewerbsverzerrungen bei den Ausgangsumsätzen, z. B. zwischen einer öffentlichen Einrichtung (die gemäß Artikel 13 als nicht steuerbar gilt) und einem privaten Mitbewerber (der steuerpflichtig ist) könnten sich sogar noch weiter verschärfen, etwa im Bereich der Abfallbewirtschaftung.

Schließlich sollte auch darauf hingewiesen werden, dass eine solche Option nicht automatisch neue EU-Rechtsvorschriften erfordert, da sie bereits heute von den Mitgliedstaaten außerhalb des Mehrwertsteuersystems umgesetzt werden kann (MwSt-Ausgleichssysteme).

5.3. Option 3: Streichung von Artikel 13 bei gleichzeitiger Beibehaltung von Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten

Diese Option gewährleistet die Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Einrichtungen durch die Streichung von Artikel 13 der MwSt-Richtlinie. Artikel 132 würde dagegen beibehalten und modernisiert; in diesem Zusammenhang könnte geprüft werden, ob die derzeit geltenden Steuerbefreiungen, z. B. für öffentliche Rundfunkdienstleistungen oder Postdienstleistungen, nach wie vor angemessen sind. Gegebenenfalls könnten einige der gegenwärtig unter Artikel 13 fallenden nicht steuerbaren Tätigkeiten gemäß einem neuen Artikel 132 als steuerbefreit behandelt werden. Überdies sollten die Steuerbefreiungen nur vom Wesen der Lieferung oder Dienstleistung („dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit“) abhängen und nicht von der Art des Leistungserbringers (d. h. keine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Anbietern). Diese Option stellt einen Kompromiss zwischen den derzeitigen Bestimmungen und der Vollbesteuerungsoption dar. Tätigkeiten, die gegenwärtig nicht steuerbar sind, weil sie unter Artikel 13 fallen, würden dadurch steuerpflichtig (sofern die betreffende Tätigkeit gegen Entgelt ausgeübt wird und als wirtschaftliche Tätigkeit gilt). Dies könnte sich z. B. auf Dienstleistungen wie Abfall- und Abwasserbewirtschaftung, Flugsicherung, Bereitstellung von Parkmöglichkeiten und Straßen sowie den Betrieb von Krematorien auswirken.

Varianten

Auch diese Option wird in der ergänzenden Studie in zwei Varianten vorgestellt: **Variante 1** gründet sich auf die Annahme, dass Lieferungen oder Dienstleistungen in den betroffenen Sektoren dem MwSt-Normalsatz unterliegen. **Variante 2** geht hingegen von einer Besteuerung dieser Lieferungen und Dienstleistungen zum ermäßigten Mehrwertsteuersatz aus.

Erwartete Auswirkungen und erste Bewertung

Bei der Beschreibung der wirtschaftlichen Auswirkungen geht die ergänzende Studie bei dieser Option von der Annahme einer Besteuerung der Bereiche Abfallbewirtschaftung, Rundfunkdienstleistungen und Postdienstleistungen aus (was bedingt, dass zusätzlich zu Artikel 13 die Steuerbefreiungen für Rundfunkdienstleistungen sowie für Postdienstleistungen gestrichen werden müssten). Eine Streichung von Artikel 13 würde natürlich noch andere Sektoren betreffen, die jedoch zu klein sind, um in das ökonomische Modell einbezogen zu werden.

Der Studie zufolge könnte es bei Option 3 zu einem begrenzten Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Sektor kommen, was aber durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Privatsektor ausgeglichen werden könnte. Die allgemeinen wirtschaftlichen Auswirkungen sind viel geringer als bei der Vollbesteuerungsoption und hängen letztlich von der endgültigen Liste der steuerbefreiten Tätigkeiten ab.

Viele der bei der Vollbesteuerungsoption genannten Vor- und Nachteile treten auch bei dieser Option auf, sind jedoch weniger ausgeprägt. Die Tatsache, dass die Bestimmung der jeweils anzuwendenden Mehrwertsteuervorschriften nur vom Wesen der Lieferungen oder Dienstleistungen abhängig wäre und nicht von der Rechtsform des Leistungserbringers, wäre eine deutliche rechtliche Verbesserung und könnte insbesondere bei den Ausgangsumsätzen viele Wettbewerbsverzerrungen beseitigen. Leistungserbringer, die steuerbefreite und nicht steuerbare Tätigkeiten ausüben (solche, die nicht gegen Entgelt ausgeübt werden), hätten jedoch nach wie vor keinen Anspruch auf Vorsteuerabzug und würden weiterhin unter Wettbewerbsverzerrungen bei den Eingangsumsätzen leiden (was sich z. B. hemmend auf die Auslagerung von Tätigkeiten und auf Investitionen auswirkt).

5.4. Option 4: Sektorale Reform

Denkbar wäre auch, die Reform auf diejenigen Sektoren zu beschränken, in denen es eindeutig zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen kommen kann, und/oder auf Sektoren, in denen für gewöhnlich hohe Investitionskosten anfallen, während die allgemeinen Grundsätze der Artikel 13 und 132 gewahrt blieben.

Dies könnten etwa Sektoren sein, in denen die jeweiligen Tätigkeiten gegenwärtig nach Artikel 13 der MwSt-Richtlinie nicht in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer fallen, aber auch Sektoren, in denen die betreffenden Tätigkeiten nach Artikel 132 der MwSt-Richtlinie steuerbefreit sind. Sektoren, die diese Voraussetzungen erfüllen, könnten aus Artikel 132 gestrichen und/oder in Anhang I der MwSt-Richtlinie aufgenommen werden, in dem sämtliche Tätigkeiten aufgelistet sind, die auch dann steuerpflichtig sind, wenn sie von öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt ausgeübt werden.

Erwartete Auswirkungen und erste Bewertung

Der Vorteil eines solchen Vorgehens bestünde darin, dass keine allgemeine Umgestaltung des Mehrwertsteuersystems erforderlich wäre. Die Wettbewerbsverzerrungen in bestimmten Sektoren (bei Eingangs- und Ausgangsumsätzen) würden indes deutlich abgebaut. Andererseits würde ein solcher Ansatz die vorher beschriebenen allgemeinen Probleme nicht lösen und keinen Mechanismus für künftige wirtschaftliche Entwicklungen bieten (Öffnung neuer Bereiche für den Wettbewerb). Letzteres Problem könnte jedoch durch die Aufnahme einer neuen Bestimmung in Anhang I der MwSt-Richtlinie abgeschwächt werden, gemäß der die Liste der besteuerten Tätigkeiten in Anhang I durch sekundäre Rechtsvorschriften aktualisiert werden könnte.

Für eine sektorale Reform liefert die ergänzende Studie relevante Daten für die Sektoren Abfall-/Abwasserbewirtschaftung, Rundfunkdienstleistungen und Postdienstleistungen (**Variante 1**: zum MwSt-Normalsatz besteuert; **Variante 2**: zum ermäßigten Satz besteuert).

5.5. Punktuelle Änderungen der geltenden Vorschriften

Als Alternative zu den oben beschriebenen Reformoptionen könnten punktuelle Änderungen am gegenwärtigen System vorgenommen werden (während die allgemeinen Grundsätze der Artikel 13 und 132 gewahrt bleiben), auch in Verknüpfung mit den oben erwähnten Reformoptionen (z. B. sektorale Reform), z. B:

- Klarere Struktur von Artikel 13, z. B. durch die Streichung von Artikel 13 Absatz 2
Die Streichung von Artikel 13 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie würde eine Vereinfachung der in diesem Bereich geltenden Vorschriften bewirken. Tätigkeiten, die eindeutig als wirtschaftliche Aktivitäten gelten, könnten, selbst wenn sie nach Artikel 132 steuerbefreit sind und von öffentlichen Einrichtungen ausgeübt werden, nicht außerhalb des Anwendungsbereichs der Mehrwertsteuer liegen. Dies würde die wirksame Anwendung der Bestimmungen über Steuerpflichtige (u. a. des Artikels 44 und gegebenenfalls des Artikels 27) gewährleisten. In der Praxis würde dies verhindern, dass die Bestimmungen über den Ort der Lieferung bzw. Dienstleistung von nationalen Optionen der steuerlichen Behandlung beeinträchtigt werden, wie etwa die Behandlung von Krankenhäusern als Nichtsteuerpflichtige.

- Überprüfung der Artikel 132 bis 134
Es wäre auch eine Straffung und Modernisierung der Artikel 132 bis 134 ohne Streichung der spezifischen Bestimmungen in Artikel 13 denkbar. Neben einer Besteuerung von gegenwärtig steuerbefreiten Tätigkeiten entsprechend der oben beschriebenen sektoralen Reform könnten Steuerbefreiungen auch dahin gehend geändert werden, dass sie nur vom Wesen einer Lieferung oder Dienstleistung und nicht von der Art des Leistungserbringers abhängen.

- Steuerliches Optionsrecht
(1) Zusätzlich zu z. B. einer sektoralen Reform wie oben beschrieben wäre für **Steuerpflichtige**, die steuerbefreite Tätigkeiten ausüben, die Einführung eines Rechts, zur Besteuerung optieren zu können, denkbar.

Dies wäre von Vorteil, wenn die anfallende Vorsteuer die Mehrwertsteuer auf die Ausgangsumsätze übersteigt, weil große Investitionen getätigt werden oder das Entgelt für eine Leistung unter den tatsächlichen Kosten für ihre Erbringung liegt (vorausgesetzt eine solche Leistung gilt als „wirtschaftlich“ im Sinne von Artikel 9).

Ein solches steuerliches Wahlrecht würde das derzeitige System zwar noch komplizierter machen, könnte aber in bestimmten steuerbefreiten Bereichen, in denen gewöhnlich hohe Investitionskosten anfallen (z. B. Betrieb von Krankenhäusern), wirtschaftlich sinnvoll sein; eine solche Option könnte zur Beseitigung von Hemmnissen für die Auslagerung beitragen, z. B. im Gesundheitsbereich, und auch für karitative Organisationen interessant sein.

(2) Eine weitere Möglichkeit wäre die Einführung eines steuerlichen Wahlrechts für **Mitgliedstaaten** (nicht für Steuerpflichtige), indem den Mitgliedstaaten die Besteuerung von derzeit steuerbefreiten dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten erlaubt wird (zum MwSt-Normalsatz – Variante 1 – oder zum ermäßigten bzw. zu einem stark ermäßigten Steuersatz – Variante 2). Der Vorteil dabei wäre eine weitere Eingrenzung des Anwendungsbereichs von Mehrwertsteuerbefreiungen, was für die Mitgliedstaaten im gegenwärtigen Prozess der Haushaltskonsolidierung eine Hilfe wäre (Variante 1). Ein weiterer Vorteil wäre die Ersetzung wettbewerbsverzerrender Steuerbefreiungen durch die Besteuerung zu einem niedrigen Steuersatz, was haushaltsneutral wäre (Variante 2). Eine solche Maßnahme könnte jedoch eine erhebliche Schwächung der Harmonisierung bewirken und neue Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel schaffen.

6. FRAGEBOGEN

F1: **Allgemeine Bewertung der geltenden Vorschriften (siehe Punkt 3):**

- Wie bewerten Sie die derzeitigen MwSt-Regelungen in Bezug auf den öffentlichen Sektor (inklusive der Sonderregelungen für öffentliche Einrichtungen, Artikel 13, und der Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten, Artikel 132 bis 134 der MwSt-Richtlinie)?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptprobleme bei den geltenden Vorschriften?
- Kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen (bei den Ausgangs- und Eingangsumsätzen)? Wenn ja, in welcher Form und in welchem Sektor treten diese auf?
- Kommt es durch die Komplexität der geltenden Vorschriften und die mangelnde Harmonisierung zu Problemen? Führen Sie bitte konkrete Beispiele an.
- Wie wirken sich diese auf die Befolgungskosten aus?
- Gibt es die genannten Probleme nur auf nationaler Ebene oder stellen sie ein Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts dar?
- Falls Sie Unternehmer/in sind, wie wirken sich die geltenden MwSt-Vorschriften auf Ihr Unternehmen aus?

F2: **Wettbewerbsverzerrungsklausel:**

- Reichen Ihrer Meinung nach die Wettbewerbsverzerrungsklausel gemäß Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2 der MwSt-Richtlinie und die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union diesbezüglich aus, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Leistungserbringern bei den Ausgangsumsätzen zu verhindern?
- Ist in der nationalen Gesetzgebung Ihres Landes ein rechtliches Instrument vorgesehen, das es einem Privatunternehmer, der sich einem unlauteren Wettbewerb durch eine Einrichtung des öffentlichen Sektors ausgesetzt sieht, ermöglichen würde, bei den Steuerbehörden oder Gerichten dagegen vorzugehen?

F3: **Reformmaßnahmen (siehe Punkt 5):**

- Was halten Sie von den verschiedenen in diesem Dokument genannten Reformoptionen bzw. Reformmaßnahmen (darunter einer möglichen sektoralen Reform); bevorzugen Sie eine bestimmte Option und eine bestimmte zu den verschiedenen Optionen genannte Variante und weshalb?
- Gibt es eine Option, die ausgeschlossen werden sollte? Weshalb?
- Haben Sie weitere Ideen oder Vorschläge?

F4: **Sektorale Reform (siehe Punkt 5.4.):**

Für den Fall, dass eine sektorale Reform die angestrebte Lösung wäre, hat Copenhagen Economics die Sektoren Rundfunk, Abfall- und Abwasserbewirtschaftung sowie den Postsektor modelliert. Weitere Sektoren wie Flugsicherung, Bereitstellung von Parkflächen und Straßen könnten ebenfalls in die Liste aufgenommen werden.

- Sind Sie mit dieser Liste einverstanden?
- Welche anderen Sektoren sollten Ihrer Meinung nach für eine solche Überprüfung ausgewählt werden? Weshalb?

F5: **Steuerliches Wahlrecht (siehe Punkt 5.5.):**

- Sollte Ihrer Meinung nach ein steuerliches Wahlrecht in Bezug auf steuerbefreite Tätigkeiten entweder für Steuerpflichtige oder für Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden?

7. EINIGE WICHTIGE INFORMATIONEN ÜBER DIESE KONSULTATION

Wir bitten Sie, auf jene Fragen zu antworten, die für Sie von Belang sind. Zahlen und konkrete Beispiele für Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt oder für spezifische Probleme aufgrund der derzeitigen MwSt-Vorschriften als auch Beispiele, weshalb die geltenden Vorschriften gerechtfertigt sein könnten, sind ausdrücklich erwünscht.

Wie oben bereits erwähnt, ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, dass diese öffentliche Konsultation Teil eines Bewertungsprozesses ist und dass in dieser Phase keine politischen Entscheidungen getroffen werden.

8. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN

Die genaue Angabe Ihrer Daten ist wichtig: Name, Adresse, E-Mail, Tätigkeit, sonstige Informationen und, im Falle einer repräsentativen Organisation, die Vertretungsebene.

Bitte lesen Sie die für diese Konsultation geltende Datenschutzerklärung über die Behandlung Ihrer personenbezogenen Daten und Beiträge auf der Konsultationswebsite.

Sie sollten sich darüber bewusst sein, dass gemäß der Datenschutzerklärung dieser laufenden öffentlichen Konsultation **Beiträge unter Angabe des Verfassers auf der Website der GD TAXUD veröffentlicht werden, es sei denn Sie haben die Veröffentlichung Ihrer personenbezogenen Daten abgelehnt**, da diese Ihren berechtigten Interessen schaden würde. In diesem Fall ist eine anonyme Veröffentlichung Ihres Beitrags möglich. Wenn Sie eine Veröffentlichung Ihres Beitrags ablehnen, wird dieser Beitrag nicht berücksichtigt.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse wird auf derselben Website veröffentlicht. Zudem werden Rückmeldungen in den Bericht über die Folgenabschätzung und, sollte die Kommission diesen Weg beschreiten, in die Begründung eines Vorschlags für eine Richtlinie aufgenommen.

Anhang – Ergänzende Studie: die wichtigsten wirtschaftlichen Folgen der verschiedenen Reformoptionen

1. Quantitative Ergebnisse

Kategorie	Vollbesteuerung		Erstattungs-system		Streichung von Artikel 13 bei gleichzeitiger Beibehaltung von Steuerbefreiun-gen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten		Streichung von Artikel 13 bei gleichzeitiger Beibehaltung von Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten, Variante 1			Streichung von Artikel 13 bei gleichzeitiger Beibehaltung von Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten, Variante 2		
	Variante 1	Variante 2	Varian-te 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2	Besteuerung nur von Rundfunk-dienst-leistungen	Besteu-erung nur von Post-dienst-leis-tungen	Besteu-erung nur von Abfallbe-wirtschaf-tungsleis-tungen	Besteuerung nur von Rundfunk-dienst-leistungen	Besteuer ung nur von Post-dienst-leis-tungen	Besteu-erung nur von Abfallbe-wirtschaf-tungsleis-tungen
Veränderung des BIP in Prozentpunkten (Mrd. EUR)	0,34 (37,77)	0,32 (35,35)	0,02 (2,04)	0,02 (1,98)	0,01 (1,29)	0,01 (0,81)	0,00 (0,29)	0,01 (0,89)	0,00 (0,09)	0,00 (0,08)	0,01 (0,67)	0,00 (0,05)
Veränderung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Prozentpunkten (1000 Personen)	-1,14 (493,1)	-1,02 (422,2)	-0,58 (250,9)	-0,58 (249,8)	-0,17 (74,3)	-0,17 (74,9)	-0,03 (14,3)	-0,12 (53,4)	-0,02 (6,6)	-0,03 (11,6)	-0,13 (57,7)	-0,01 (5,8)
Kalibrierung des MwSt-Satzes für die Einnahmenbilanz (Mrd. EUR) *	-10,44 (80,38)	-6,60 (50,82)	17,80 (-134)	17,40 (- 132)	-0,49 (3,77)	0,04 (-0,31)	-0,11 (0,85)	-0,33 (2,54)	-0,05 (0,38)	0,06 (-0,46)	-0,02 (0,15)	0,00 (0,00)

*In dieser Zeile wird der Prozentsatz aufgeführt, um den die derzeit geltenden MwSt-Sätze angepasst werden könnten, ohne dass sich die Höhe der Einnahmen verändern würde; in Klammern stehen die möglichen Einnahmeneffekte der einzelnen Optionen in Milliarden EUR im Falle von unveränderten MwSt-Sätzen.

2. Qualitative Ergebnisse

Kategorie	**Vollbesteuerung**	**Erstattungssystem**	**Streichung von Artikel 13 der MwSt-Richtlinie bei gleichzeitiger Beibehaltung von Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten**
Wettbewerbsverzerrung	Keine Wettbewerbsverzerrung	Wettbewerbsverzerrungen bei den Ausgangsumsätzen	Wettbewerbsverzerrungen sowohl bei den Eingangs- als auch bei den Ausgangsumsätzen
Markteintrittsschranken	Nein	Markteintrittshindernisse für Erbringer unterstützender Dienstleistungen (Backoffice-Dienstleistungen) werden abgebaut	Nein
Umfang und Struktur der Investitionen	Investitionen des öffentlichen Sektors werden gehemmt, Investitionen des privaten Sektors steigen	Investitionen und Auslagerung werden gefördert	Investitionen des privaten Sektors werden gefördert, Investitionen des öffentlichen Sektors werden gehemmt
Umfang und Struktur der Beschäftigung	Verlagerung vom öffentlichen in den privaten Sektor	Verlagerung vom öffentlichen in den privaten Sektor	Verlagerung vom öffentlichen in den privaten Sektor
Effizienz öffentlicher Dienstleistungen	Höhere Effizienz	Höhere Effizienz	Höhere Effizienz
Auswirkungen auf die Steuereinnahmen	Positive Auswirkungen, da nicht steuerpflichtige/steuerbefreite Ausgangsumsätze des öffentlichen Sektors besteuert werden	Rückgang. Der Rückgang beruht auf der Erstattung der Vorsteuer an private und gemeinnützige Einrichtungen	Positive Auswirkungen, da nicht steuerpflichtige/steuerbefreite Ausgangsumsätze des öffentlichen Sektors besteuert werden
Wohlstandsgewinne	Positiv	Positiv	Positiv
Verbraucherpreise	Steigen zunächst einmal, da auf Ausgangsumsätze des öffentlichen Sektors Steuern aufgeschlagen werden	Können unter Umständen sinken, da Leistungen des öffentlichen Sektors effizienter und somit günstiger erbracht werden	Kein bzw. geringfügiger Anstieg der Verbraucherpreise

Kategorie	**Vollbesteuerung**	**Erstattungssystem**	**Streichung von Artikel 13 der MwSt-Richtlinie bei gleichzeitiger Beibehaltung von Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten**
Befolgungskosten	Niedrig	Niedrig (bis mittel)	Niedrig
Auswirkungen auf gemeinnützige Einrichtungen	Erheblicher Anstieg der von karitativen Organisationen entrichteten Mehrwertsteuer, wenn diese Organisationen ihre Dienstleistungen gegen Entgelt erbringen	Positiv, da die MwSt-Aufwendungen von karitativen Organisationen wegfallen	Keine Auswirkungen
Gefahr der Umgehung	Erheblich	Nein	Erheblich
Auswirkungen auf KMU	Positiv, da die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor beseitigt wird	Positiv, da der Umfang der unterstützenden Eigenleistungen im öffentlichen Sektor verringert wird	Geringere positive Auswirkungen, da die Begünstigung von Eigenleistungen im öffentlichen Sektor nicht vollständig beseitigt wird