



Brüssel, November 2008
TAXUD/D1/GW/mve D(2008) 25115

**BERICHT ÜBER DIE ERGEBNISSE
DER ÖFFENTLICHEN KONSULTATION ZUM THEMA
„MWST. - ÜBERPRÜFUNG BESTEHENDER
RECHTSVORSCHRIFTEN ZUR FAKTURIERUNG“**

1. EINLEITUNG

Die öffentliche Konsultation diente dem Zweck, die Ansichten der Unternehmen zu potenziellen Maßnahmen zu eruieren, die in einen Gesetzesvorschlag zu den Mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen an die Rechnungstellung eingehen könnten. Diese potenziellen Maßnahmen beruhen auf Empfehlungen aus einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie über die Rechnungstellung. Sämtliche Details dieser Studie werden über die Website der Kommission zugänglich gemacht.

Die öffentliche Konsultation sollte der Kommission eine Bewertung dazu ermöglichen, inwieweit die Empfehlungen in Unternehmenskreisen Unterstützung finden. Darüber hinaus gab sie Unternehmen die Gelegenheit, sich zu Aspekten der Rechnungstellung zu äußern, die nicht in der Liste der Empfehlungen enthalten sind.

Der bevorstehende Gesetzesvorschlag wird die Ansichten der Unternehmen so weit wie möglich berücksichtigen.

2. ANALYSE DER EINGEGANGENEN ANTWORTEN

Die öffentliche Konsultation lief am 24. Juli 2008 an, der Schlusstermin für den Erhalt der Kommentare wurde auf den 19. September 2008 festgelegt. Insgesamt gingen 64 Antworten ein.

Die Antworten kamen aus unterschiedlichsten Unternehmen und Unternehmensverbänden in zehn verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, vornehmlich jedoch aus Deutschland, Belgien, dem Vereinigten Königreich, Österreich und Frankreich. Auch Drittländer meldeten sich zu Wort.

Die Antworten stammten aus einer Reihe von Sektoren, unter anderem dem Einzelhandel, dem verarbeitenden Gewerbe, der Landwirtschaft, dem Finanzsektor, dem Dienstleistungsbereich, der Energiewirtschaft, dem Transportsektor, der Telekommunikationsbranche, der Bauindustrie und der öffentlichen Verwaltung.

Nicht alle Antworten auf die in der Konsultation gestellten Fragen befassten sich mit jeder einzelnen Empfehlung. Einige Antworten waren rein auf die elektronische Rechnungstellung konzentriert, andere griffen Themen auf, die für die eigene Situation von besonderem Interesse waren, beispielsweise B2C-Umsätze oder das Gutschriftverfahren. Insgesamt entfielen auf jede Empfehlung Äußerungen von rund 65 % der antwortenden Organisationen.

Eine ausführliche Analyse der Antworten auf die Empfehlungen findet sich im Anhang.

2.1 Allgemeine Empfehlungen zur Rechnungstellung

Im Großen und Ganzen wurden die in der öffentlichen Konsultation enthaltenen Empfehlungen durch die Antworten unterstützt. Es ist jedoch nützlich, die einzelnen Empfehlungen etwas genauer zu betrachten, da nicht alle Empfehlungen uneingeschränkte Unterstützung fanden.

a) Empfehlungen, die weniger Unterstützung fanden

Rechnungstellungsfrist (15. Tag des auf die Lieferung folgenden Monats)

Dies war die einzige Empfehlung, die keine mehrheitliche Zustimmung fand: 53 % sprachen sich dagegen aus, 47 % dafür.

Die Auswertung der Gründe zeigt jedoch, dass klar zwischen der Harmonisierung der Frist und der Festlegung der Zeitvorgabe für die Rechnungstellung unterschieden wird. Eine harmonisierte Regelung des Zeitraums, in dem die Rechnung auszustellen ist, wurde allgemein befürwortet.

Weniger Unterstützung gab es dagegen für die Empfehlung, dass Rechnungen bis zum 15. Tag des auf die Leistung folgenden Monats ausgestellt sein müssen. Dafür wurden unterschiedliche Gründe angeführt, die größten Bedenken betrafen jedoch folgende Bereiche:

a) praktische Probleme bei der Einhaltung der Frist, etwa bei bestimmten Leistungen (etwa im Baugewerbe) oder aufgrund fehlenden Personals, etwa aus Urlaubs- oder Krankheitsgründen, sowie

b) eine womöglich zu hohe Bestrafung durch die Steuerbehörden bei Missachtung der Rechnungstellung innerhalb der vorgegebenen Frist.

Es wurden verschiedene Vorschläge zu einer akzeptablen Frist gemacht. Diese reichten vom Monatsende des Folgemonats bis hin zu sechs Monaten nach Leistung. Diese Vorschläge belegen die großen Unterschiede, die derzeit zwischen den Mitgliedstaaten herrschen.

Bei der Festlegung einer gemeinsamen Rechnungstellungsfrist ist daran zu denken, dass die Rechnung auch für den Vorsteuerabzug erforderlich ist. Die Rechnung muss daher zeitig genug ausgestellt werden, damit der Kunde für den Zeitraum, in dem die Leistung erfolgt ist, sein Recht auf Vorsteuerabzug wahrnehmen kann.

Gutschriften

Obwohl eine Vereinfachung der Regelungen für das Gutschriftverfahren befürwortet wurde, traten beim Vergleich der drei Empfehlungen dazu große Unterschiede auf. Die Einführung eines Verfahrens zur stillschweigenden Anerkennung von Gutschriften erhielt ebenso breite Zustimmung (93 %) wie der Wegfall der Anforderung, eine vorherige Vereinbarung zum Gutschriftverfahren abzuschließen (71 %).

Bei der Empfehlung Nr. 9, die Bezeichnung „Gutschrift“ auf der Rechnung anzubringen und in der Umsatzsteuererklärung anzugeben, ob Gutschriften verschickt oder erhalten wurden, sprach sich die überwiegende Mehrheit dagegen aus, zusätzliche Kästchen in die Umsatzsteuerformulare aufzunehmen. Während die explizite Angabe des Wortes „Gutschrift“ auf einer Rechnung als möglicherweise der Rechtssicherheit dienend angesehen wurde, herrschte die Meinung vor, dass Zusätze zur Umsatzsteuererklärung nur zusätzlichen Aufwand bedeuten würden und ihr Wert für die Steuerbehörden zudem fraglich sei.

b) Empfehlungen, die große Unterstützung fanden

Aufbewahrung der Rechnungen

Die folgenden drei Empfehlungen wurden mehrheitlich unterstützt: die Möglichkeit, Papierrechnungen außerhalb des Mitgliedstaates aufzubewahren, die elektronische Aufbewahrung von Papierrechnungen sowie eine harmonisierte Aufbewahrungsdauer von sieben Jahren.

Die Empfehlung, die elektronische Aufbewahrung von Papierrechnungen zuzulassen, wurde als einzige einstimmig unterstützt. Gleichzeitig entfiel auf diese Empfehlung die höchste Antwortquote. Ganz offenbar wird diese Möglichkeit von den Unternehmen als wichtiger Weg zur Kostensenkung und Effizienzverbesserung gesehen.

Die Möglichkeit, Papierrechnungen außerhalb des Mitgliedstaates aufzubewahren, wurde mit 98 % Zustimmung als fast genauso wichtig eingestuft.

Bei der gemeinsamen Aufbewahrungsdauer war die Einigkeit nicht ganz so groß. Obwohl die Harmonisierung der Aufbewahrungsdauer überwiegend als notwendig erachtet wurde, bereitete die Länge des Zeitraums einige Probleme. In einigen Mitgliedstaaten würde eine Aufbewahrungsdauer von sieben Jahren eine Erhöhung und dadurch größeren Verwaltungsaufwand bedeuten (in anderen Mitgliedstaaten wären sieben Jahre für Unternehmen dagegen eine deutliche Verringerung, da ihre derzeitige Aufbewahrungspflicht darüber liegt). In einigen Antworten hieß es zudem, eine gemeinsame Aufbewahrungsdauer aus mehrwertsteuerrechtlichen Gründen bringe nur dann Vorteile mit sich, wenn sie mit den in anderen Rechtsvorschriften festgelegten Aufbewahrungsfristen übereinstimme.

Rechnungen für B2C-Umsätze

Nicht alle Unternehmen tätigen Verkäufe an Privatkunden (B2C), was die geringere Antwortzahl zu dieser Empfehlung erklärt. Dennoch wurde die Abschaffung der Erfordernis von B2C-Rechnungen für Inlands- sowie Fernverkäufe in den meisten der eingegangenen Antworten befürwortet. Viele Organisationen stellen aus unternehmerischen Gründen ohnehin (häufig vereinfachte) Rechnungen an Privatkunden aus.

Zusammenfassende Rechnungen

Diese Empfehlung erhielt breite Zustimmung. Es gab nur vier Stimmen, die sich dagegen aussprachen, zusammenfassende Rechnungen auf dieselbe Art wie Einzelrechnungen zu behandeln.

Fortlaufende Nummerierung und Rechnungsinhalt

Die Unternehmen begrüßen gemeinhin klarere Regelungen zur fortlaufenden Nummerierung, wollen jedoch die derzeit in einigen Mitgliedstaaten vorhandene Flexibilität nicht eingeschränkt sehen. Einige Mitgliedstaaten erlauben zum Beispiel die fortlaufende Nummerierung basierend auf Kundendaten, während in anderen EU-Ländern zu Beginn jedes neuen Jahres die Nummerierung wieder bei 1 beginnen muss.

Im Hinblick auf den Rechnungsinhalt wurden verschiedentlich Änderungen bei den Rechnungsposten vorgeschlagen, um den Inhalt sämtlicher Rechnungen identisch zu gestalten, unabhängig davon, ob es sich um Inlands- oder Auslandsumsätze handelt.

Mitgliedstaat, in dem die Vorschriften zur Anwendung kommen

Die eingegangenen Kommentare deuten darauf hin, dass eine Harmonisierung bei der Rechnungstellung die bevorzugte Lösung darstellt. In einigen Antworten hieß es sogar, die einzelstaatlichen Optionen sollten wegfallen, um die Regelungen EU-weit zu vereinheitlichen. Als zweitbeste Lösung wurden klare Regelungen dazu unterstützt, welche Bestimmungen zur Rechnungstellung anwendbar sein sollten – es sollten die Bestimmungen im Niederlassungsstaat des Unternehmens sein.

Anforderungen an die Rechnungstellung in Bezug auf Drittländer

Die Empfehlung, keine zusätzlichen Bestimmungen für Steuerpflichtige einzuführen, die Rechnungen in Drittländern ausstellen oder aufbewahren, wurde fast einstimmig befürwortet. Es gab nur eine Gegenstimme.

2.2 Empfehlungen zur elektronischen Rechnungstellung

Die drei Empfehlungen zur elektronischen Rechnungstellung erhielten allgemeine Zustimmung.

Besonders hoch war die Befürwortung (90 %) der Gleichbehandlung von Papierrechnungen und elektronischen Rechnungen. In Zusatzkommentaren wurde mehrfach die Bedeutung dieser Regelung für die Förderung der elektronischen Rechnungstellung betont.

Etwas weniger hoch war die Zustimmung zu den Empfehlungen über die Gewährleistung der Echtheit der Herkunft elektronischer Rechnungen und der Unversehrtheit ihres Inhalts (68 %) sowie über den Abschluss einer speziellen Vereinbarung zwischen Lieferant und Kunde (74 %). Trotz der Zustimmung waren sich die Unternehmen über den zusätzlichen Aufwand bewusst, den diese Empfehlungen mit sich bringen könnten.

Allgemeine Kommentare zur elektronischen Rechnungstellung

Viele der Äußerungen zur elektronischen Rechnungstellung gingen über eine simple Zustimmung oder Ablehnung der jeweiligen Empfehlung hinaus. Häufig wurde in den Antworten die Notwendigkeit betont, bei der elektronischen Rechnungstellung auf den in den Unternehmen bestehenden Kontrollen aufzubauen, die die Ordnungsmäßigkeit von Papierrechnungen gewährleisten. Zusätzliche Bestimmungen werden im Allgemeinen als unwillkommen und unnötig angesehen.

Des Weiteren wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die derzeitigen Probleme bei der elektronischen Rechnungstellung in der EU auf die unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Ferner wurde erwähnt, dass dadurch die Gelegenheit verpasst werde, die Unternehmen in ihren Effizienzbestrebungen zu unterstützen.

2.3 Allgemeine Kommentare zur Rechnungstellung

Über die Meinungsäußerungen zu den Empfehlungen hinaus enthielten einige Antworten noch zusätzliche Kommentare. Einige der dabei angeschnittenen Themen sollen hier Erwähnung finden.

Eins der angesprochenen Themen war die Forderung, die mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen an die Rechnungstellung zu vereinfachen und ihre EU-weit einheitliche Anwendung einzuführen. Die Unternehmen sind der Ansicht, dass die den Mitgliedstaaten gewährten Optionen die Einhaltung der Vorschriften am stärksten komplizieren.

Des Weiteren wurde geäußert, dass andere Handels- und Rechnungslegungsvorschriften nicht mit den mehrwertsteuerlichen Anforderungen in Konflikt stehen oder über sie hinausgehen sollten. Es wurde betont, dass die Einhaltungskosten selbst bei einer Harmonisierung der mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen an die Rechnungstellung hoch wären, sofern andere einzelstaatliche Bestimmungen bestehen blieben.

Ferner sollten sich die mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen an die Rechnungstellung an unternehmerischen Verfahren orientieren, nach denen die Ausstellung einer Rechnung dazu dient, eine Lieferung zu dokumentieren und um Bezahlung nachzusuchen. Bezogen auf die Mehrwertsteuer möchten die Unternehmen Rechtssicherheit darüber, dass gezahlte Mehrwertsteuerbeträge abgezogen werden können und dass steuerbefreite Lieferungen ihre Befreiung nicht verlieren. Diese Rechtssicherheit ließe sich durch einfachere und stärker harmonisierte Bestimmungen verbessern.

3. FAZIT

Obwohl die Empfehlungen, wie zu erwarten, allgemein befürwortet wurden, brachte die detaillierte Auswertung der Antworten zu einzelnen Empfehlungen sowie der zusätzlichen Kommentare weitere informative Hinweise. Die allgemeine Schlussfolgerung könnte lauten, dass die derzeitigen mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen an die Rechnungstellung das Ziel einfacher, harmonisierter Bestimmungen noch nicht ganz erreichen und dass sich die Unternehmen daher Änderungen wünschen.

Die Gelegenheit zur Änderung der mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen an die Rechnungstellung sollte auf bestimmten zentralen Grundsätzen aufbauen. Hier tauchte in den Antworten immer wieder die Forderung auf, die den Mitgliedstaaten gewährten Optionen zu entfernen. Überdies werden die zusätzlichen Bestimmungen zu Praktiken wie dem Gutschriftverfahren, der Erstellung zusammenfassender Rechnungen und der

elektronischen Aufbewahrung als exzessiv angesehen. Nach Ansicht der Unternehmen verursachen sie entweder hohe Einhaltungskosten oder führen dazu, dass von den betreffenden Praktiken Abstand genommen wird.

Die Unternehmen begrüßen die Empfehlung zur Gleichbehandlung von Papierrechnungen und elektronischen Rechnungen, da sie die Umstellung auf die elektronische Rechnungstellung als Gelegenheit zur Effizienzverbesserung und Kostensenkung ansehen. Die derzeitigen Regelungen gelten dagegen als prohibitiv.

Anhang 1

Ergebnisse der Antworten auf die Empfehlungen zur Rechnungstellung

Nr.	Empfehlung	Zustimmung	Ab- lehnung	Keine Meinung
1	Die Vorschriften zu Fällen, die Länder betreffen, mit denen keine Rechtsvereinbarung über gegenseitige Amtshilfe besteht, sollten aufgehoben werden, da sie von der überwiegenden Mehrheit der nationalen Behörden nicht für Kontrollzwecke benötigt werden.	27	1	36
2	Die Vorschrift zur Ausstellung einer Rechnung für Lieferungen gemäß Artikel 33 der Richtlinie 2006/112/EG sollte aufgehoben werden, da zum einen keine Rechnung erforderlich ist, um die ordnungsgemäße und fristgerechte Zahlung der geschuldeten Mehrwertsteuer zu überprüfen, und zum anderen kein Vorsteuerabzug möglich ist.	25	3	36
3	Die Option, die Mitgliedstaaten die Befugnis gibt, die Ausstellung von Rechnungen an Privatpersonen zu verlangen, sollte aus denselben Gründen aufgehoben werden.	29	8	27
4	Es sollte eine harmonisierte Frist für die Rechnungstellung eingeführt werden. Genauer gesagt wird empfohlen, die Bestimmung einzuführen, dass Rechnungen spätestens am 15. Tag des Monats auszustellen sind, der auf den Monat folgt, in dem der steuerbare Vorgang stattgefunden hat.	21	24	19
5	Die derzeit in Artikel 223 der Richtlinie 2006/112/EG vorgesehene Option, nach der die Mitgliedstaaten für zusammenfassende Rechnungen besondere Bedingungen auferlegen können, sollte aufgehoben werden; stattdessen sollten die für „Einzelrechnungen“ geltenden Bestimmungen anwendbar sein.	38	4	22
7	Die Anforderung, für die Anerkennung von Gutschriften eine vorherige Vereinbarung abzuschließen, sollte aufgehoben werden, da sie für den Kontrollprozess unwesentlich ist.	34	14	16
8	Das Verfahren zur Anerkennung von Gutschriften sollte rein stillschweigend sein, da die nationalen Behörden andere Mittel haben, die Ordnungsmäßigkeit der MwSt.-Begleichung und des Vorsteuerabzugs zu überprüfen.	41	3	20
9	Um die nationalen Behörden und das leistende Unternehmen darüber zu informieren, dass eine Gutschrift ausgestellt wurde, sollte das Wort „Gutschrift“ deutlich angegeben sein. Außerdem könnten in die Umsatzsteuererklärung zwei Kästchen aufgenommen werden („Ich habe von meinen Kunden Gutschriften erhalten“ und „Ich habe Gutschriften an Unternehmen ausgestellt, von denen ich Leistungen erhalten habe“), die der Steuerpflichtige entsprechend anzukreuzen hätte.	26	21	17
10	Der Begriff „fortlaufende Nummer“ sollte eindeutig definiert werden, um unterschiedliche Interpretationen zu vermeiden. Alle anderen in Artikel 226 der Richtlinie 2006/112/EG enthaltenen Bestimmungen sollten unverändert weiterbestehen.	38	10	16
11	Die Option, nach der verlangt werden kann, Papierrechnungen im Mitgliedstaat aufzubewahren, sollte aufgehoben werden, da der Grundsatz des „unverzöglichen“ Zugangs bereits enthalten ist und die Bedenken der nationalen Behörden somit gegenstandslos sind.	45	1	18
12	Die den Mitgliedstaaten gewährte Option, keine Umwandlung von Papierrechnungen in elektronisch aufbewahrte Rechnungen zu gestatten, sollte aufgehoben werden.	49	0	15

Anhang 1 (Fortsetzung)

Nr.	Empfehlung	Zustimmung	Ab- lehnung	Keine Meinung
13	Es sollte eine harmonisierte Aufbewahrungsdauer für Rechnungen eingeführt werden, die sieben Jahre ab dem 1. Januar beträgt, der auf das Jahr folgt, in dem der steuerbare Vorgang stattgefunden hat (außer für Investitionsgüter, die einem längeren Revisionszeitraum unterliegen).	46	8	10
14	Sollte es nicht möglich sein, sämtliche einzelstaatlichen Optionen zur Rechnungstellung zu entfernen, sollte Folgendes gelten: a) Es sollten die Vorschriften des Landes gelten, in dem der Lieferant niedergelassen ist, außer bei Gutschriften, für die die Vorschriften des Landes gelten sollten, in dem der Kunde (der die Gutschriften ausstellt) niedergelassen ist. b) Falls ein Lieferant oder bei Gutschriften der Kunde nicht in einem EU-Mitgliedstaat ansässig ist, muss er den Vorschriften des Mitgliedstaates nachkommen, der eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer an ihn vergeben hat, unter der er seine Warenlieferungen oder Dienstleistungen vornimmt bzw. Gutschriften ausstellt.	38	9	17
15	Sollte es nicht möglich sein, sämtliche einzelstaatlichen Optionen zur Aufbewahrung zu entfernen, sollte Folgendes gelten: a) Es sollten die Aufbewahrungsvorschriften des Landes gelten, in dem der Lieferant bzw. der Kunde niedergelassen ist. b) Falls ein Lieferant oder ein Kunde nicht in einem EU-Mitgliedstaat ansässig ist, muss er den Vorschriften des Mitgliedstaates nachkommen, der eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer an ihn vergeben hat, unter der er seine Warenlieferungen oder Dienstleistungen vornimmt.	37	7	20

Anhang 2

Ergebnisse der Antworten zur elektronischen Rechnungstellung

Sollte die elektronische Rechnungstellung auf folgenden Kriterien aufbauen?		Zustimmung	Ab- lehnung	Keine Meinung
a)	Gleichbehandlung von Papierrechnungen und elektronischen Rechnungen	44	4	16
b)	Die Gewährleistung der Echtheit der Herkunft und der Unversehrtheit des Inhalts einer elektronischen Rechnung sollte als allgemeines Pflichtprinzip Bestand haben.	32	15	17
c)	Stillschweigende oder ausdrückliche Vereinbarung zwischen leistendem Unternehmen und Kunde	32	11	21