



Brüssel, den 4.10.2017
COM(2017) 566 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Follow-up zum Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer
Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit zu
handeln**

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG – AUF DEM WEG ZU EINEM EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN MEHRWERTSTEUER-RAUM	3
2. ERGEBNISSE SEIT DER ANNAHME DES MEHRWERTSTEUER-AKTIONSPLANS	4
2.1 Anpassung des Mehrwertsteuersystems an die digitale Wirtschaft und Vorbereitung eines modernen Ansatzes für die Festsetzung der Mehrwertsteuersätze	4
2.1.1. Vorschläge zur Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr.....	5
2.1.2. Vorschlag zur Mehrwertsteuer bei elektronischen Veröffentlichungen	5
2.2 Gezielte Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.....	6
2.2.1. Verbesserung des Steuereinzugs und der Zusammenarbeit der Behörden	6
2.2.2. Befristete Ausnahme	7
3. UMSETZUNG DER KÜNFTIGEN VORSCHLÄGE	7
3.1 Auf dem Weg zu einem robusten, einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum	7
3.1.1. Umsetzung der ersten Stufe des endgültigen Mehrwertsteuersystems	7
3.1.2. Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs heute: Bessere Verwaltungszusammenarbeit bringt raschere Ergebnisse	11
3.1.3. Auf dem Weg zu effizienteren Steuerverwaltungen	12
3.2 Auf dem Weg zu einem moderneren Ansatz für die Festsetzung der Mehrwertsteuersätze	12
3.3 Auf dem Weg zu einem Mehrwertsteuerpaket für KMU	13
4. SCHLUSSFOLGERUNG	13

1. EINLEITUNG – AUF DEM WEG ZU EINEM EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN MEHRWERTSTEUER-RAUM

Das EU-Mehrwertsteuersystem ist ein echter Vorteil des Binnenmarkts. Es hat Hemmnisse beseitigt, die den Wettbewerb verfälscht und den freien Warenverkehr eingeschränkt haben, und damit den Handel in der EU deutlich erleichtert. Als umfassende Verbrauchsteuer gilt die Mehrwertsteuer (MwSt) als eine der wachstumsfreundlichsten Formen der Besteuerung. Die Mehrwertsteuer ist auch eine wichtige und wachsende Quelle für Steuereinnahmen in der Europäischen Union.¹ In den letzten Jahren hat das Mehrwertsteuersystem jedoch nicht mit der Globalisierung und der Digitalisierung der Wirtschaft Schritt halten können. So beruht das derzeitige System zur Besteuerung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor auf einer 25 Jahre alten „Übergangsregelung“², gemäß der inländische und grenzüberschreitende Umsätze zwei völlig unterschiedlichen Mehrwertsteuerregelungen unterliegen. Dadurch sind die Kosten der Befolgung der Mehrwertsteuervorschriften für Unternehmen, die grenzüberschreitenden Handel treiben, 11 % höher als für Unternehmen, die ausschließlich im Inland Handel treiben. Da Gegenstände grenzüberschreitend mehrwertsteuerfrei erworben werden können, ist die Übergangsregelung zudem besonders betrugsanfällig. Im Jahr 2015 gingen aufgrund von Betrug und anderen Schwächen des Systems 151 Mrd. EUR bzw. 12,8 % der fälligen Mehrwertsteuer verloren.³ So entgingen den Steuerbehörden schätzungsweise 50 Mrd. EUR aufgrund von grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug, der zum großen Teil von kriminellen Vereinigungen begangen wird und jüngsten Presseberichten zufolge unter anderem der Terrorismusfinanzierung diene.

Das bestehende EU-Mehrwertsteuersystem ist zersplittert und zu anfällig für Betrug. Im Rahmen ihrer Agenda für eine faire und wirksame Besteuerung in der EU will die Kommission das Mehrwertsteuersystem von Grund auf ändern, um dafür zu sorgen, dass es auch in Zukunft ein Vorteil des Binnenmarktes bleibt. Schätzungen zufolge würden durch die Einführung eines einheitlichen Mehrwertsteuersystems im Binnenmarkt der grenzüberschreitende Mehrwertsteuerbetrug um 41 Mrd. EUR⁴ und die Befolgungskosten für Unternehmen um 1 Mrd. EUR⁵ sinken.

In ihrem Mehrwertsteuer-Aktionsplan vom 7. April 2016⁶ unterstrich die Kommission die Notwendigkeit eines einheitlichen europäischen Mehrwertsteuer-raums, der den

¹ Die Mehrwertsteuereinnahmen betragen im Jahr 2015 etwas mehr als 1 Billion EUR, was 7 % des EU-weiten BIP bzw. 17,6 % der gesamten nationalen Steuereinnahmen entspricht (Quelle: Eurostat, Steuerstatistiken).

² Artikel 402 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1) und COM(2016) 148 final vom 7.4.2016.

³ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, CASE 2017;

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf

⁴ Was andere Formen des Mehrwertsteuerbetrugs, insbesondere den inländischen Mehrwertsteuerbetrug, angeht, hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, die sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und anderen interessierten Parteien fortführen wird. Siehe dazu Abschnitt 3.1.3 der vorliegenden Mitteilung. Siehe außerdem „20 measures to tackle the VAT gap“:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/2016-03_20_measures_en.pdf

⁵ Siehe Zusammenfassung der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf bestimmte Harmonisierungs- und Vereinfachungsregeln im Rahmen des derzeitigen Mehrwertsteuersystems und zur Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten (SWD(2017) 326).

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuer-raum: Zeit für Reformen (COM(2016) 148 final).

Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Ankündigt wurde eine Reihe kurz- und mittelfristig zu ergreifender Maßnahmen zur Schaffung eines moderneren, einfacheren EU-Mehrwertsteuersystems, das weniger anfällig für Betrug und gleichzeitig unternehmensfreundlicher ist. Diese Maßnahmen verfolgen mehrere Ziele: Anpassung des Mehrwertsteuersystems an die globale, digitale und mobile Wirtschaft, Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMU, einen angemessenen Ansatz für die Festsetzung der Mehrwertsteuersätze, Unterbindung des grenzüberschreitenden Betrugs und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Schließung der Mehrwertsteuerlücke.

Die Modernisierung des bestehenden Mehrwertsteuersystems soll schrittweise erfolgen. In der vorliegenden Mitteilung wird über die Maßnahmen berichtet, die bereits ergriffen wurden (Abschnitt 2), und die nächsten Schritte werden beschrieben (Abschnitt 3), darunter auch die noch in diesem Jahr zu verabschiedenden Initiativen:

- ein Paket mit Rechtsvorschriften zum endgültigen Mehrwertsteuersystem für den unionsinternen Handel zwischen Unternehmen (B2B) (im Folgenden das „endgültige Mehrwertsteuersystem“),
- ein Vorschlag für die Reform der Mehrwertsteuersätze,
- ein Vorschlag für die Stärkung der bereits bestehenden Instrumente für die Zusammenarbeit zwischen den Mehrwertsteuerbehörden und
- ein Vorschlag für die Vereinfachung der Mehrwertsteuervorschriften für KMU.

2. ERGEBNISSE SEIT DER ANNAHME DES MEHRWERTSTEUER-AKTIONSPLANS

2.1 Anpassung des Mehrwertsteuersystems an die digitale Wirtschaft und Vorbereitung eines modernen Ansatzes für die Festsetzung der Mehrwertsteuersätze

Am 1. Dezember 2016 hat die Kommission mehrere Vorschläge⁷ zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr und einen Vorschlag betreffend den Mehrwertsteuersatz für elektronische Veröffentlichungen vorgelegt.

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_148_de.pdf

⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen (COM(2016) 757 final),

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_757_de.pdf;

Vorschlag für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (COM(2016) 756),

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_756_de.pdf;

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (COM(2016) 755),

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_755_de.pdf;

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften (COM(2016) 758),

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_758_de.pdf;

Diese Vorschläge sind ein wichtiger Bestandteil der Strategie für den digitalen Binnenmarkt⁸ und sollen helfen, das Mehrwertsteuersystem fit für die digitale Wirtschaft zu machen.

2.1.1. Vorschläge zur Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr

Die Digitalisierung der Wirtschaft hat Herausforderungen für die Steuerpolitik geschaffen, die immer dringender nach einer Lösung verlangen. Es braucht innovative und zukunftsweisende Lösungen, um mit diesen neuen Trends Schritt halten zu können. Die Steuervorschriften müssen weiterentwickelt werden, um sie dem raschen Wandel von Geschäftsmodellen und Verbrauchermustern anzupassen. Gleichzeitig sollte die Besteuerung fair und wirksam für neu gegründete Unternehmen sein und positiv zur Entwicklung des digitalen Binnenmarkts beitragen.

Als Verbrauchsteuer spielt die Mehrwertsteuer eine wichtige strategische Rolle bei der Verwirklichung dieser Ziele. Die Vorschläge zum elektronischen Geschäftsverkehr sollen den Unternehmen, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Mitgliedstaaten zugutekommen und haben es der EU ermöglicht, sich international als Vorreiter zu positionieren.

Dank der neuen Vorschriften könnten Unternehmen, die Gegenstände online verkaufen, ihren sämtlichen EU-Mehrwertsteuerpflichten an einem einzigen Ort nachkommen, und die mehrwertsteuerliche Behandlung von Start-up-Unternehmen und Kleinunternehmen, deren grenzüberschreitende Online-Verkäufe weniger als 10 000 EUR entsprechen, würde vereinfacht. KMU könnten vereinfachte Verfahren für grenzüberschreitende Verkäufe im Wert von bis zu 100 000 EUR nutzen. Außerdem würde durch die neuen Vorschriften die derzeit geltende Mehrwertsteuerbefreiung für in die EU eingeführte Kleinsendungen mit einem Wert von weniger als 22 EUR abgeschafft, sodass gleiche Wettbewerbsbedingungen für die EU-Unternehmen entstehen.

Diese Vorschläge werden derzeit im Rat erörtert.

Des Weiteren prüft die Kommission derzeit im Rahmen des EU-MwSt-Forums⁹, wie durch die Schaffung einer strukturierten öffentlich-privaten Zusammenarbeit mit Steuerbehörden, Logistikunternehmen, Internetplattformen, Zahlungsdienstleistern und Unternehmensverbänden die Mehrwertsteuer-Einzahlung verbessert, Betrug im elektronischen Geschäftsverkehr bekämpft und gleiche Wettbewerbsbedingungen für ordnungsgemäß ihren Pflichten nachkommende Unternehmen hergestellt werden können. Das Ergebnis dieser Konsultation liefert die Faktengrundlage für eine Kommissionsinitiative im Jahr 2018.

2.1.2. Vorschlag zur Mehrwertsteuer bei elektronischen Veröffentlichungen

Die Kommission hat außerdem ihre Zusage eingelöst, den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, dieselben Mehrwertsteuersätze auf elektronische Veröffentlichungen wie E-Books und Online-Zeitungen anzuwenden wie auf die entsprechenden Printveröffentlichungen. Dafür werden Vorschriften aufgehoben, die Online-Veröffentlichungen von den

⁸ siehe: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX:52015DC0192>

⁹ Beschluss 2012/C 198/05 der Kommission vom 3. Juli 2012 zur Einrichtung des EU-MwSt-Forums (ABl. C 198 vom 6.7.2012); siehe: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32012D0706%2802%29>

Steuervergünstigungen für herkömmliche Druckerzeugnisse ausschließen. Dieser Vorschlag stellt einen Fortschritt auf dem Weg zur Technologieneutralität und zur Beseitigung steuerlicher Hindernisse für die Entwicklung des Marktes für elektronische Veröffentlichungen dar. Er wird derzeit im Rat erörtert.

2.2 Gezielte Betrugsbekämpfungsmaßnahmen

2.2.1. Verbesserung des Steuereinzugs und der Zusammenarbeit der Behörden

Die Kommission hat die Entwicklung der Transaction Network Analysis für den Austausch und die gemeinsame Verarbeitung bestimmter Mehrwertsteuerdaten durch Experten des Eurofisc-Netzes¹⁰ für Risikoanalyse angestoßen. Dank dieses neuen Instruments werden Steuerbehörden betrügerische Netze einfacher, schneller und sicherer stoppen.

Im Bereich des Strafrechts wurde im Juli dieses Jahres die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug¹¹ angenommen, die Mindestvorschriften für die Definition von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten sowie Sanktionen und Verjährungsfristen festlegt. Die Richtlinie definiert die sachliche Zuständigkeit der künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO)¹². Die EPPO wird insbesondere für die strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung von Fällen von Mehrwertsteuerbetrug zuständig sein, die mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden sind und bei denen sich der Gesamtschaden auf mindestens 10 000 000 EUR beläuft.

Auf internationaler Ebene hat die Kommission ein Abkommen zwischen der EU und Norwegen über die Verwaltungszusammenarbeit, die Betrugsbekämpfung und die Beitreibung von Forderungen im Mehrwertsteuerbereich verhandelt. Es tritt in Kraft, wenn der Rat die Beschlüsse zu dessen Unterzeichnung und Abschluss angenommen hat. Zudem wurde eine Verwaltungsvereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und der Innereuropäischen Organisation der Steuerverwaltungen (IOTA) geschlossen, die den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und den IOTA-Mitgliedern betrifft.

Schließlich haben mehrere Mitgliedstaaten Unterstützung zur Stärkung der Kapazitäten ihrer Steuerverwaltungen beantragt. Unterstützungsmaßnahmen im Zuge des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen werden eng mit dem FISCALIS-Programm koordiniert.¹³

¹⁰ Eurofisc ist ein Netzwerk für einen schnellen und gezielten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Für weitere Informationen siehe [EUROFISC](#).

¹¹ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

¹² Zwanzig Mitgliedstaaten erzielten am 8. Juni 2017 eine politische Einigung. Nun muss das Europäische Parlament seine Zustimmung erteilen, bevor die Verordnung angenommen werden kann.

Siehe: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08-eppo/>

¹³ Mitgliedstaaten können die Kommission um technische Unterstützung in Fragen der Steuerpolitik und der Steuerverwaltung bitten. Diese Anträge werden vom Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) koordiniert, analysiert und überwacht. Solche Unterstützung kann im Rahmen des Fiscalis-Programms finanziert werden.

2.2.2. *Befristete Ausnahme*

Am 21. Dezember 2016 hat die Kommission ihre Zusage eingelöst und einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates¹⁴ im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen über einem Schwellenwert von 10 000 EUR pro Rechnung vorgelegt. In einem solchen System wird die Mehrwertsteuer entlang der gesamten Wirtschaftskette (zwischen Unternehmen) „ausgesetzt“ und nur beim Endverbraucher erhoben. Diese Maßnahme soll es den besonders von Betrug betroffenen Mitgliedstaaten ermöglichen, den Karussellbetrug¹⁵ zu bekämpfen, und gleichzeitig eine umfassende, EU-weite Lösung bieten. Die diesbezüglichen Verhandlungen im Rat dauern noch an.

3. **UMSETZUNG DER KÜNFTIGEN VORSCHLÄGE**

3.1 **Auf dem Weg zu einem robusten, einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum**

3.1.1. *Umsetzung der ersten Stufe des endgültigen Mehrwertsteuersystems*

Wie bereits im Mehrwertsteuer-Aktionsplan angekündigt, schlägt die Kommission vor, die geltende Übergangsregelung zur Besteuerung des Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten durch endgültige Regelungen zu ersetzen. Gemäß den Forderungen des Europäischen Parlaments¹⁶ und des Rates¹⁷ wird dieses endgültige Mehrwertsteuersystem auf dem Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat¹⁸ beruhen.

Damit der Übergang für die Steuerverwaltungen und die Unternehmen möglichst reibungslos erfolgt, wird die Umstellung in zwei Schritten stattfinden.¹⁹

In einem ersten legislativen Schritt würde die Mehrwertsteuerbehandlung der B2B-Lieferung von Gegenständen innerhalb der Union geregelt. Die Umsetzung dieses ersten Schritts würde in zwei Teilschritten (siehe weiter unten, Abschnitte 3.1.1.1 und 3.1.1.2) erfolgen, d. h. durch eine Reihe von Vorschlägen, die die Kommission noch in diesem Jahr annehmen wird (Teilschritt 1) bzw. die im nächsten Jahr folgen werden (Teilschritt 2).

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen über einem bestimmten Schwellenwert (COM(2016) 811 vom 21.12.2016).

siehe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_811_de.pdf

¹⁵ Karussellbetrug ist eine besondere Form des Mehrwertsteuerbetrugs, bei dem organisierte Verbrecherbanden die Tatsache ausnutzen, dass gemäß der Übergangsregelung der Handel zwischen den EU-Ländern mehrwertsteuerfrei ist.

¹⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Oktober 2011 zu der Zukunft der Mehrwertsteuer (P7_TA(2011)0436): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//DE>

¹⁷ Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Mehrwertsteuer – 3167. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 15. Mai 2012 (siehe insbesondere Punkt B.4): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

¹⁸ Bei einem auf dem Bestimmungslandprinzip beruhenden Mehrwertsteuersystem werden grenzüberschreitend gehandelte Gegenstände in dem Land, in dem sie verbraucht werden (Bestimmungsland), und zu dessen Steuersatz besteuert, und nicht in dem Land, in dem sie hergestellt werden (Herkunftsland).

¹⁹ Siehe Abschnitt 4 des Mehrwertsteuer-Aktionsplans.

In einem zweiten legislativen Schritt würde die Mehrwertsteuerbehandlung auf alle grenzüberschreitenden Lieferungen und somit auch auf Dienstleistungen ausgeweitet. Die Umsetzung dieses zweiten Gesetzgebungsschritts würde die Kommission nach angemessenem Monitoring der Umsetzung des ersten Schritts vorschlagen, dessen Funktionieren die Kommission fünf Jahre nach Inkrafttreten überprüfen würde. Das endgültige System würde anschließend vollständig umgesetzt werden.

Nach angemessener Konsultation aller Interessenträger und einer ausführlichen Analyse der verschiedenen Optionen zur Umsetzung des Bestimmungslandprinzips hat die Kommission Steuervorschriften gewählt, denen zufolge bei der grenzüberschreitenden Lieferung von Gegenständen innerhalb der Union der Lieferer dem Erwerber die Mehrwertsteuer zu dem Satz des Mitgliedstaates in Rechnung stellt, in dem die Gegenstände ankommen. Die Mehrwertsteuer würde bei einer einzigen Anlaufstelle („One-stop-shop“) in dem Mitgliedstaat angemeldet und abgeführt, in dem der Lieferer ansässig ist. Im ersten Schritt der Umstellung auf das endgültige Mehrwertsteuersystem würden jedoch abweichend von diesem allgemeinen Grundsatz²⁰ Erwerber, die von ihren Steuerbehörden als ihrer Pflicht nachkommende Unternehmen zertifiziert wurden (diese Möglichkeit wird auch KMU offenstehen), weiter mehrwertsteuerpflichtig für die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Gegenstände bleiben, wie es bereits derzeit der Fall ist²¹.

Außerdem wurde in den Schlussfolgerungen des Rates²² und bei Beratungen mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern über den Mehrwertsteuer-Aktionsplan deutlich, dass es kurzfristig einiger Verbesserungen am derzeitigen Mehrwertsteuersystem bedarf („Provisorien“). Diese vier „Provisorien“ werden in diesem Jahr gleichzeitig mit den rechtlichen Grundlagen des endgültigen Mehrwertsteuersystems vorgeschlagen (siehe unten Teilschritt 1). Ein Vorschlag im Jahr 2018 (Teilschritt 2) wird ausführliche technische Bestimmungen für die tatsächliche Umsetzung der ersten Phase des endgültigen Mehrwertsteuersystems umfassen.

3.1.1.1. Erster Teilschritt: Paket für das endgültige Mehrwertsteuersystem (Oktober 2017)

Das Paket für das endgültige Mehrwertsteuersystem von Oktober 2017 umfasst die drei folgenden Rechtsakte:

A) ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie

Dieser Vorschlag beinhaltet Folgendes:

²⁰ Siehe Fußnote 27.

²¹ Im zweiten legislativen Schritt der Umstellung auf das endgültige Mehrwertsteuersystem würde die Besteuerung für alle grenzüberschreitenden Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen gelten (und damit wäre nicht der Erwerber, sondern der Lieferer für alle in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Gegenstände und Dienstleistungen mehrwertsteuerpflichtig), sodass alle Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes – inländische wie grenzüberschreitende – gleich behandelt würden.

²² Schlussfolgerungen des Rates vom 8. November 2016 zu Verbesserungen der derzeitigen Mehrwertsteuervorschriften der EU für grenzüberschreitende Umsätze (Dok. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023);
siehe: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/de/df>

- a) Den Begriff des „zertifizierten Steuerpflichtigen“, der sich an dem Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Zollbereich orientiert. Das Konzept des zertifizierten Steuerpflichtigen wird es ermöglichen zu bescheinigen, dass ein bestimmtes Unternehmen insgesamt als zuverlässiger Steuerzahler gilt. Zertifizierten Steuerpflichtigen würden bestimmte Vereinfachungen²³ zugutekommen. Der Vorschlag legt die Kriterien fest, die zur Erlangung des Status eines zertifizierten Steuerpflichtigen zu erfüllen sind, die Ausschlussfälle, den für die Gewährung und die Entziehung des Status zuständigen Mitgliedstaat, das Recht Steuerpflichtiger, gegen Verwaltungsentscheidungen in dieser Frage Rechtsmittel einzulegen, sowie die Pflicht der gegenseitigen Anerkennung durch die Mitgliedstaaten.
- b) Drei vom Rat geforderte „Provisorien“:
- Vereinfachung und Harmonisierung von Vorschriften für Konsignationslager²⁴;
 - Anerkennung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Erwerbers als materielle Voraussetzung für die Mehrwertsteuerbefreiung einer innergemeinschaftlichen Lieferung von Gegenständen²⁵;
 - Vereinfachung der Vorschriften zur Gewährleistung der Rechtssicherheit bei Reihengeschäften²⁶.

²³ Vereinfachungen durch bestimmte „Provisorien“ – siehe Punkt A] b) und Punkt B]; Vereinfachung in Bezug auf die Haftungsregelung für zertifizierte steuerpflichtige Erwerber gemäß dem neuen Mehrwertsteuersystem – siehe Punkt A] c).

²⁴ Von Konsignationslager („Call-off stock“) wird gesprochen, wenn ein Lieferer Gegenstände in einen Mitgliedstaat verbringt, in dem er nicht ansässig ist, um sie zu einem späteren Zeitpunkt an einen bereits bekannten Erwerber zu verkaufen. Dies erfordert derzeit eine sehr komplexe Behandlung (i) einer angenommenen innergemeinschaftlichen Lieferung, die vom Veräußerer getätigt wird, (ii) eines angenommenen innergemeinschaftlichen Erwerbs von Gegenständen innerhalb der Union im Eingangsmitgliedstaat, der vom Veräußerer getätigt wird, der sich dort registrieren lassen muss, und (iii) einer Lieferung im Inland.

²⁵ Die Vorlage einer gültigen Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Erwerbers könnte eine materielle Voraussetzung dafür werden, dass der Lieferer die Mehrwertsteuerbefreiung auf eine innergemeinschaftliche Lieferung von Gegenständen anwendet. Durch die Verbesserung der zusammenfassenden Meldungen, die ausgetauscht werden, würde diese Änderung eine bessere Überwachung des Warenstroms ermöglichen (in den vom Lieferer einzureichenden zusammenfassenden Meldungen, die zwischen den Mitgliedstaaten über das MIAS ausgetauscht werden, ist auch die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer des Erwerbers anzugeben).

²⁶ Reihengeschäfte sind aufeinanderfolgende Lieferungen derselben Gegenstände, bei denen die gelieferten Gegenstände einer einzigen innergemeinschaftlichen Beförderung zwischen zwei Mitgliedstaaten unterliegen. In diesem Fall ist die Beförderung einer einzigen Lieferung innerhalb der Kette zuzurechnen, um festzustellen, auf welchen der Umsätze die Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen gemäß Artikel 138 der Mehrwertsteuerrichtlinie anzuwenden ist. Die Mitgliedstaaten haben eine Verbesserung der Rechtsvorschriften gefordert, um die Rechtssicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten bei der Bestimmung der Lieferung in der Geschäftsreihe zu stärken, der die innergemeinschaftliche Beförderung zuzuordnen ist.

Diese „Provisorien“ sollen nur für zertifizierte Steuerpflichtige gelten (mit Ausnahme der Lösung für die Mehrwertsteuernummer, die aufgrund ihrer Art nicht so beschränkt sein kann).

- c) Die rechtlichen Grundlagen des endgültigen Mehrwertsteuersystems Dazu gehört insbesondere die Einführung des Grundsatzes der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat und der Regel der Haftung des Lieferers (es sei denn, der Erwerber ist ein zertifizierter Steuerpflichtiger).²⁷ Eingeführt wird außerdem eine einzige Anlaufstelle („One-stop-shop“), die es den Lieferanten ermöglichen soll, die für ihre Lieferungen von Gegenständen in andere Mitgliedstaaten anfallende Mehrwertsteuer im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung geltend zu machen. Diese einzige Anlaufstelle würde es ermöglichen, die auf Lieferungen anfallende Mehrwertsteuer gegen die für Einkäufe innerhalb der EU anfallende Vorsteuer aufzurechnen.

B] Ein Vorschlag zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011, um das vierte „Provisorium“ umzusetzen

Mit diesem Vorschlag wird das vierte vom Rat geforderte „Provisorium“ umgesetzt: die Harmonisierung und Vereinfachung der Vorschriften betreffend den Nachweis der innergemeinschaftlichen Beförderung von Gegenständen zum Zwecke der Mehrwertsteuerbefreiung einer innergemeinschaftlichen Lieferung von Gegenständen. Diese Vereinfachung würde nur bei der Beteiligung von zertifizierten Steuerpflichtigen zur Verfügung stehen.

C] Ein Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

Dieser Vorschlag ist notwendig, um den Status des zertifizierten Steuerpflichtigen in das MIAS²⁸ einzubinden. Er bildet die Rechtsgrundlage für ein effizientes IT-Tool, mit dem Mitgliedstaaten und Wirtschaftsbeteiligte auf elektronischem Wege unmittelbar prüfen können, ob ein Wirtschaftsbeteiligter diesen Status genießt.

3.1.1.2. Zweiter Teilschritt: Ausführliche technische Bestimmungen für die Umsetzung des endgültigen Mehrwertsteuersystems (2018)

Die oben genannten rechtlichen Grundlagen des endgültigen Mehrwertsteuersystems würden als grundsätzliche Zustimmung der Mitgliedstaaten betrachtet, die derzeit geltende Mehrwertsteuer-Übergangsregelung durch ein endgültiges Mehrwertsteuersystem zu ersetzen, das auf dem Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsland beruht. Die Kommission wird

²⁷ Ähnlich wie bei inländischen Umsätzen könnte der Lieferer auch bei Lieferungen von Gegenständen innerhalb der Union seinem Erwerber die fällige Mehrwertsteuer in Rechnung stellen (d. h. die im Bestimmungsmitgliedstaat der Gegenstände fällige Steuer). Ist der Erwerber dagegen ein zertifizierter Steuerpflichtiger, stellt er ihm die Mehrwertsteuer nicht in Rechnung. Der Erwerber wird – wie es bereits heute der Fall ist – die Mehrwertsteuer in seiner inländischen Mehrwertsteuererklärung selbst angeben. Für die Zwecke dieser Änderungen wird der Begriff der „Lieferung von Gegenständen innerhalb der Union“ eingeführt, und das Konzept des „innergemeinschaftlichen Erwerbs von Gegenständen“ wird abgeschafft.

²⁸ Das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) ist ein System zur elektronischen Validierung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer von Wirtschaftsbeteiligten, die in der Europäischen Union für grenzüberschreitende Lieferungen von Gegenständen oder Dienstleistungen registriert sind. Weitere Informationen siehe unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/

2018 einen Vorschlag für eine Richtlinie und dazugehörige Durchführungsvorschriften mit ausführlichen technischen Bestimmungen vorlegen, die für die Umsetzung des endgültigen Mehrwertsteuersystems benötigt werden.

Dieser Vorschlag soll die spezifischen Bestimmungen zur Umsetzung der rechtlichen Grundlagen enthalten. Außerdem werden Durchführungsmaßnahmen vorgeschlagen, die die Voraussetzung für die IT-Entwicklungen bilden, welche für die Inbetriebnahme des neuen Systems bis 2022 notwendig sein werden.

3.1.2. Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs heute: Bessere Verwaltungszusammenarbeit bringt raschere Ergebnisse

Mehrere jüngere Presseberichte aus ganz Europa und Untersuchungen durch die nationalen Behörden haben die Verbindung hergestellt zwischen groß angelegtem Mehrwertsteuerbetrug und organisiertem Verbrechen. Es zeigt sich, dass die Erträge aus dem Betrug in Geldwäschemechanismen fließen und anschließend für andere kriminelle Aktivitäten und möglicherweise zur Terrorismusfinanzierung genutzt werden. In diesem Zusammenhang haben das Europäische Parlament²⁹, die Mitgliedstaaten³⁰ und der Europäische Rechnungshof³¹ festgestellt, dass die Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit im Mehrwertsteuerbereich gestärkt werden müssen.

Bis November 2017 wird die Kommission einen Legislativvorschlag zur Stärkung der vorhandenen Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit vorlegen. Eines der Ziele wird sein, die Kapazität der Mitgliedstaaten zu stärken, innerhalb von Eurofisc schneller gemeinsame Risikoanalysen vorhandener Informationen durchzuführen, Follow-up-Maßnahmen zu ergreifen und EU-Strafverfolgungsbehörden wie Europol, OLAF und EPPO mehrwertsteuerliche Erkenntnisse mitzuteilen. Der Vorschlag soll außerdem Maßnahmen zur Beseitigung von Schlupflöchern im Einfuhrsystem im Rahmen des sogenannten „Zollverfahrens 42“³² enthalten, indem Steuer- und Zollbehörden systematisch Zugang zu den einschlägigen Informationen gewährt wird.

All diese Maßnahmen würden dazu beitragen, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Steuerbehörden zu stärken, das für die umfassende Umsetzung des endgültigen Mehrwertsteuersystems notwendig ist.

²⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2016; siehe: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0453+0+DOC+XML+V0//DE>

³⁰ Schlussfolgerungen des Rates vom 25. Mai 2016, siehe: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/5/47244641288_en.pdf;

³¹ Sonderbericht Nr. 24 „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“, 2015, siehe: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_DE.pdf.

³² Im Zuge des Zollverfahrens 42 werden Gegenstände in einen Mitgliedstaat eingeführt und in den freien Verkehr gebracht, wobei zu diesem Zeitpunkt bereits feststeht, dass diese Gegenstände aus dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden sollen. Die Zollgebühren werden daher im Einfuhrmitgliedstaat zum Zeitpunkt der Einfuhr erhoben, die Gegenstände sind jedoch von der Mehrwertsteuer befreit, da diese später beim Erwerb nach der Einfuhr in den Bestimmungsmitgliedstaat gezahlt wird. Zum Zeitpunkt der Einfuhr gibt die Person, die die Gegenstände beim Zoll deklariert, in der Zolleinfuhrerklärung den Code des Zollverfahrens 4200 (für die Einfuhr) oder 6300 (für die Wiedereinfuhr) an.

3.1.3. Auf dem Weg zu effizienteren Steuerverwaltungen

Bis Ende 2017 wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat ein gesondertes Paket von zwei Berichten vorlegen:

- einen Bericht gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über die in den Mitgliedstaaten zur Erfassung der Steuerpflichtigen und die Ermittlung und Einziehung der Mehrwertsteuer angewandten Verfahren sowie über die Einzelheiten und Ergebnisse ihrer Kontrollsysteme auf dem Gebiet dieser Steuer³³;
- einen Bericht gemäß Artikel 27 der Richtlinie 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern – insbesondere die Mehrwertsteuer –, die von den Steuerpflichtigen nicht freiwillig entrichtet werden³⁴.

Diese Berichte werden die Herausforderungen beleuchten, mit denen die Steuerbehörden bei der Einziehung von Steuern in einem sich wandelnden sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Umfeld konfrontiert sind. Digitalisierung, Globalisierung, neue Geschäftsmodelle, Steuerbetrug und Steuerumgehung sowie knappe Haushaltsmittel zwingen die Steuerbehörden, ihre Verfahren zu überarbeiten und moderne oder alternative Möglichkeiten zur Einziehung von Steuern im Binnenmarkt zu finden. Dies ist überdies die Gelegenheit für die Kommission, auf hoher Ebene einen strategischen Dialog mit den nationalen Behörden anzustrengen, um EU-weit einheitliche Lösungen zu finden, die mit dem Unionsrecht in Einklang stehen.

3.2 Auf dem Weg zu einem moderneren Ansatz für die Festsetzung der Mehrwertsteuersätze

Wie bereits im Mehrwertsteuer-Aktionsplan angekündigt, plant die Kommission außerdem eine Modernisierung der derzeit geltenden Vorschriften über die Freiheiten der Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Mehrwertsteuersätze.

Zusätzlich zu dem unter Punkt 2.1.2 erwähnten Vorschlag für elektronische Veröffentlichungen wird die Kommission bis November 2017 eine Reform der Mehrwertsteuersätze vorschlagen. Dies steht im Einklang mit der endgültigen Regelung auf der Grundlage des Bestimmungslandprinzips, die die derzeit geltende Übergangsregelung für die Besteuerung des Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten nach und nach ersetzen soll.

Wenn Gegenstände und Dienstleistungen nunmehr im Bestimmungsmitgliedstaat besteuert werden, so hat es für die Lieferer keinen signifikanten Vorteil, sich in einem Mitgliedstaat mit niedrigeren Steuersätzen niederzulassen. Unterschiede bei den Mehrwertsteuersätzen würden daher die Funktionsweise des Binnenmarktes nicht länger beeinträchtigen, sofern sie mit Sicherheitsmaßnahmen zur Vermeidung von potenziellen Risiken wie Einnahmeverlusten, Wettbewerbsverzerrung, Komplexität und mangelnder Rechtssicherheit einhergehen.

³³ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (ABl. L 155 vom 7.6.1989).

³⁴ Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. L 84 vom 31.3.2010.

3.3 Auf dem Weg zu einem Mehrwertsteuerpaket für KMU

Für KMU fallen aufgrund der Komplexität und Fragmentierung des Mehrwertsteuersystems in der EU proportional höhere Befolgungskosten an als für größere Unternehmen. Um diese Kosten zu senken, wird die Kommission bis November 2017 ein umfassendes Vereinfachungspaket für KMU vorlegen, das ein wachstumsfreundliches und für den grenzüberschreitenden Handel förderliches Umfeld schaffen soll.

Die derzeit für kleine Unternehmen geltende Regelung soll die Befolgungskosten für KMU senken, ist aber nicht für ein auf dem Bestimmungsland beruhendes System geeignet. Es sollte angepasst werden, um die Gleichbehandlung der KMU unabhängig vom Ort ihrer Niederlassung in der EU zu gewährleisten und um sie zu grenzüberschreitenden Aktivitäten und zur Nutzung der Möglichkeiten des Binnenmarktes zu ermutigen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Modernisierung des Mehrwertsteuersystems und seine Anpassung an die Herausforderungen der Betrugsbekämpfung sind entscheidend für die Zukunft unseres Binnenmarkts. Die Reform des derzeitigen Mehrwertsteuersystems dürfte zur Entwicklung des digitalen Binnenmarkts beitragen und die von der Kommission aufgestellte Agenda für eine gerechtere und effizientere Unternehmensbesteuerung in der EU ergänzen.

In diesem Zusammenhang ist es dringend notwendig, die Einführung eines EU-weiten Mehrwertsteuersystems voranzutreiben, das Beschäftigung, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit fördert und einer zunehmend digitalisierten Welt gewachsen ist. Die Kommission ist nach wie vor entschlossen, dieses Versprechen einzulösen.