

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen“

KOM(2009) 511 endg. — 2009/0139 (CNS)
(2010/C 339/09)

Hauptberichterstatte: **Edgardo IOZIA**

Der Rat beschloss am 6. Oktober 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 93 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des Reverse Charge-Verfahrens auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen“

KOM(2009) 511 endg. - 2009/0139 (CNS).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 3. November 2009 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 21. Januar 2010) Edgardo IOZIA zum Hauptberichterstatte und verabschiedete mit 91 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der EWSA begrüßt den Richtlinienvorschlag zur Einführung eines Reverse Charge-Verfahrens (Verlagerung der Steuerschuldnerschaft) für einige Gegenstände und Dienstleistungen. Er stellt aber gleichwohl mit großem Bedauern fest, dass für das Problem des Steuerbetrugs und zur Überwindung der Übergangsregelung, die den innergemeinschaftlichen Betrug nach wie vor uneingeschränkt begünstigt, ein weiteres Mal auf „herkömmliche“ Lösungen zurückgegriffen werden muss.

1.2 Der EWSA versteht und unterstützt das von der Kommission trotz der politischen Widerstände bewiesene Engagement, besteht aber weiterhin darauf, dass der Übergang zu einem neuen MwSt-System bewerkstelligt werden muss, das mit verringerten Betrugsmöglichkeiten und einem niedrigeren Verwaltungsaufwand für die Steuerpflichtigen einhergeht.

1.3 Der EWSA teilt die in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 über eine koordinierte Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs enthaltenen Vorschläge, insbesondere in Bezug auf die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen im Ursprungsland zu einem einheitlichen Satz von 15 %. Eine solche Entscheidung stünde auch im Einklang mit Artikel 402 der Richtlinie 2006/112/EG.

1.4 Die im Richtlinienvorschlag eingeführten zusätzlichen Elemente können die Unterschiede im MwSt-System vergrößern. Der EWSA zeigt sich besorgt über die Entscheidungen, mit denen die Harmonisierung des MwSt-Systems auf die lange Bank geschoben wird.

1.4.1 Die Wahl des Rechtsinstruments erscheint angemessen, wünschenswert die Erlass einer Verordnung zu wünschen wäre.

1.5 Die Mitgliedstaaten müssen die Steuerverwaltungen ausbauen. Die Erstattungsanträge werden zunehmen, weil es nicht mehr möglich sein wird, die eingekommene mit der entrichteten MwSt auszugleichen. Ein strenges Kontrollsystem ist zum Schutz der Mitgliedstaaten vor eventuellen negativen Auswirkungen des Reverse Charge-Verfahrens unerlässlich.

1.6 Der EWSA misst der Entscheidung, den Handel mit Emissionszertifikaten in die Richtlinie aufzunehmen, grundlegende Bedeutung zu.

1.7 Der EWSA ist nicht einverstanden mit der Einschränkung auf lediglich zwei von den vier in der Richtlinie genannten Gegenständen. Jeder Mitgliedstaat sollte selbst darüber entscheiden, ob seine Verwaltung in der Lage ist, auf angemessene Art und Weise die Einführung des Reverse Charge-Verfahrens für alle Arten von Gegenständen zu bewerkstelligen. Diese Einschränkung scheint auch in Widerspruch zu Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG zu stehen.

1.8 Der EWSA wird die Kommission auch weiterhin in ihren Bemühungen unterstützen, die Harmonisierung des MwSt-Systems voranzutreiben, indem sie hoffentlich diese „weitergehenden“ Strukturformen anpackt, durch die die Möglichkeiten des Steuerbetrugs drastisch eingeschränkt werden.

2. Einleitung

2.1 Die Bekämpfung des Steuerbetrugs - vor allem des innergemeinschaftlichen - konnte in den letzten Jahren keine nennenswerten Fortschritte verzeichnen. Die gesamten Steuerausfälle infolge von Steuerbetrug belaufen sich auf ca. 200 bis 250 Mrd. EUR, was 2 % des BIP der Europäischen Union entspricht.

2.2 Der MwSt-Betrug beläuft sich auf ca. 40 Mrd. EUR, das sind 10 % des Mehrwertsteueraufkommens.

2.3 Die stetige Zunahme des Handels geht mit der Verbreitung des sogenannten „Karussellbetrugs“ einher. Gemäß den einschlägigen Vorschriften dürfen die Transitgüter auf dem Gebiet der EU frei zirkulieren, aber die MwSt aus Handelstransaktionen mit Staaten der Union muss im Bestimmungsland entrichtet werden.

2.4 Durch Zwischenschaltung eines Komplizen wird ein illegales Dreiecksgeschäft abgewickelt und zwei sukzessive Lieferungen desselben Gutes vorgetäuscht. Der Käufer hat Anspruch auf Erstattung einer MwSt, die vom zwischengeschalteten Akteur nie bezahlt wurde, der das von der MwSt befreite Gut von einem Lieferanten aus einem anderen Mitgliedstaat gekauft hat. Auf diese Weise verschwindet der zwischengeschaltete Akteur.

2.5 Beim Reverse Charge-Verfahren stellt der inländische Lieferant die MwSt nicht dem steuerpflichtigen Käufer in Rechnung, der selbst wiederum Steuerschuldner wird. Theoretisch müsste mit diesem Verfahren Karussellbetrug ausgeschlossen sein.

2.6 Der Widerspruch des Systems, das auf der Anwendung des Bestimmungslandsprinzips beruht und für dessen korrektes Funktionieren ein stabiles und wirkungsvolles System für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten benötigt würde, führt zu kaum zu unterbindendem Steuerbetrug. Die Union hat sich endgültig für das Ursprungslandprinzip entschieden, das eine Form des Ausgleichs und der Aufteilung der MwSt zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht. Laut Artikel 402 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 sind innergemeinschaftliche Lieferungen im Ursprungsmitgliedstaat zu besteuern.

2.7 Die Umverteilung ist erforderlich, um die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen auszugleichen, die Exporte und der Vorsteuerabzug beim Import von bereits im Ursprungsland versteuerten Waren haben.

2.8 Die Annahme der endgültigen Regelung, die den innergemeinschaftlichen Steuerbetrug drastisch senken würde, bedarf eines integrierten Systems der Verwaltungszusammenarbeit, das trotz des Engagements der Kommission nicht entstehen will⁽¹⁾. Die unerlässliche Einrichtung einer Clearingstelle, welche die Kommission seit 1987 fordert, gestaltet sich ebenfalls schwierig aufgrund anhaltender tief greifender Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ermittlung und Erfassung statistischer Daten.

⁽¹⁾ KOM(2009) 427 endg. - 2009/0118 (CNS). Wird z. Zt. im Rahmen des Dossiers ECO/265 erörtert. Berichterstatter: U. Burani.

2.9 Vor diesem - in Wirklichkeit ziemlich betrüblichen - Hintergrund ist der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zu sehen, die eine zeitlich begrenzte Verlagerung der Steuerschuldnerschaft für einige Gegenstände und Dienstleistungen in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ermöglichen soll⁽²⁾.

3. Der Kommissionsvorschlag

3.1 Ausgangspunkt der zu untersuchenden Initiative waren die Vorschläge der Sachverständigengruppe zur Strategie der Bekämpfung von Steuerbetrug (ATFS): Die Kommission legte eine Mitteilung⁽³⁾ vor, die innovative Vorschläge für die Bekämpfung des Steuerbetrugs enthielt. Diese Vorschläge, die u.a. die Einführung eines allgemeinen Systems der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft vorsahen, wurden vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) nicht angenommen.

3.2 Zwecks Bekämpfung des wachsenden Phänomens des „Missing Trader“-Betrugs (MTIC) in der Union - gemeinhin auch als Karussellbetrug bekannt, da häufig dieselben Gegenstände mehrmals zwischen Mitgliedstaaten zirkulieren - haben einige Mitgliedstaaten die Kommission aufgefordert, auf die in Artikel 395 der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehene Ausnahmemöglichkeit zurückzugreifen, die die zeitlich begrenzte Einführung des Reverse Charge-Verfahrens für einige Gegenstände und Dienstleistungen ermöglicht.

3.2.1 Die Kommission hielt es für sinnvoller, die Mehrwertsteuerrichtlinie durch die Einfügung eines Artikels 199a zu ändern und eine bis 2014 befristete Ausnahmeregelung einzuführen.

3.3 Das Verzeichnis von Gegenständen, für die das Reverse Charge-Verfahren angewendet werden kann, enthält weit verbreitete elektronische Geräte wie Mobiltelefone und integrierte Schaltkreise. Diese Möglichkeit besteht bereits im Vereinigten Königreich, dem vom Rat eine Ausnahmeregelung eingeräumt wurde.

3.3.1 Parfums und Edelmetalle, sofern sie keine Antiquitäten oder Sammlungsstücke sind, vervollständigen das Verzeichnis der vier Arten von Gegenständen, die unter die Richtlinie fallen. Unter den Dienstleistungen wird der Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten genannt.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die Kommission betonte in der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament⁽⁴⁾ zum einen die theoretisch zu erwartenden positiven Auswirkungen der Einführung des Reverse Charge-Verfahrens für die Bekämpfung des Steuerbetrugs. Zum anderen ging sie auf alle möglichen neuen Betrugsrisiken und die Notwendigkeit ein, die Kontrollen zu verschärfen, vor allem aber auch die Verwaltungszusammenarbeit auszubauen.

⁽²⁾ KOM(2009) 511 endg.

⁽³⁾ KOM(2008) 109 endg. vom 22.2.2008 und SEC(2008) 249 vom 22.2.2008.

⁽⁴⁾ Ebenda.

4.2 Die Kommission bekräftigte ihre Zweifel in Bezug auf die fakultative Einführung einer allgemeinen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft (generelles Reverse-Charge-System), die sich „ganz erheblich auf die Kohärenz und die Harmonisierung des MwSt-Systems der EU und auf den Umfang seiner künftigen Entwicklung auswirken“ würde.

4.3 Der EWSA teilt diese Befürchtungen der Kommission und hält es für erforderlich, jeden Schritt zu unterlassen, der die schwierige Entwicklung hin zu einer künftigen Harmonisierung im MwSt-Bereich behindern kann.

4.4 Bereits im Jahr 2008 forderte das Europäische Parlament den Rat zu einem entschlosseneren Vorgehen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug auf⁽⁵⁾ und verwies auf neue Betrugsrisiken im Zusammenhang mit der Einführung des generellen Reverse Charge-Systems - insbesondere auf Ebene des Einzelhandels und im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern. Das EP empfahl in dieser EntschlieÙung als beste Lösung, die Übergangsregelung zu überwinden und Lieferungen innerhalb der Union mit einem Satz von 15 % zu besteuern.

4.5 Der EWSA hat in all seinen Stellungnahmen mehr oder weniger neueren Datums darauf hingewiesen, dass die Übergangsregelung überwunden werden muss⁽⁶⁾, und hält den Vorschlag des Europäischen Parlaments, eine einheitliche Besteuerung von Lieferungen innerhalb der Union einzuführen, für unterstützenswert. Die Übergangsregelung ist überdies in eine Vielzahl von Sonderregelungen für Landwirtschaft, Kleinunternehmen, Reisebüros, Verlage usw. aufgesplittert und von Befreiungen, Erleichterungen und Ausnahmeregelungen durchzogen.

4.6 Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ konnte wie üblich in der Frage keine Einigung erzielen und der EWSA bedauert erneut, dass durch die Entscheidungsblockade im Steuerbereich ein weiterer Versuch, den Prozess der Harmonisierung in Gang zu setzen, zum Scheitern gebracht wurde.

4.7 Der EWSA unterstützt den Kommissionsvorschlag, auch wenn er auf einige Unstimmigkeiten in Bezug auf die erklärten Ziele verweist: Es handelt sich um eine fakultative Regelung, die den Akteuren der betroffenen Branchen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auferlegt. Diese sind de facto zu einer doppelten Buchführung gezwungen, was mit einer erheblichen Verantwortung der Steuerpflichtigen verbunden ist, die die korrekte steuerliche Behandlung herausfinden müssen.

(5) EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs (2008/2033(INI)), ABl. C 295 E vom 4.12.2009, S. 13.

(6) Stellungnahme des EWSA zum Thema „MwSt/Ausnahmeregelungen“ - ABl. C 32 vom 5.2.2004, S. 120,
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bekämpfung von Steuerbetrug“ - ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 8,
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Vom Normalsatz abweichende MwSt-Sätze“ - ABl. C 211 vom 19.8.2008, S. 67,
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Steuerbetrug bei der Einfuhr“ - ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 112,
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Betrugsbekämpfung“ - ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 22,
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Sechste MwSt-Richtlinie/Vereinfachung von Ausnahmeregelungen und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ - ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 103.

4.8 Der Europäische Gerichtshof hat sich bereits mit der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft befasst⁽⁷⁾. Das Urteil befasst sich mit dem Fall einer Zahlungsforderung seitens einer Steuerbehörde infolge einer Fehlinterpretation des Verfahrens der Umkehr der Steuerschuldnerschaft. Um unnötige und teure Gerichtsverfahren zu vermeiden, ist es notwendig, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf der Grundlage der bislang gewonnenen Erfahrungen zu überprüfen. Obschon diese sich an den allgemeinen Grundsätzen ausrichten, bestehen doch Unterschiede, z.B. bei den Fristen für die Erstattungsanträge und für die Entrichtung der Steuer.

4.9 Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die das System anwenden, werden mit einer erhöhten Anzahl von Anträgen auf Erstattung überzahlter MwSt seitens der Steuerpflichtigen zu rechnen haben, die keinen Vorsteuerabzug mehr geltend machen können.

4.10 Die Last der Entrichtung der Steuer wird zusehends auf die kleinen Wirtschaftsakteure verlagert, die weniger zuverlässig als die gegenwärtigen MwSt-Pflichtigen - mittlere und große Unternehmen - sein könnten, auf die ein Großteil des MwSt-Aufkommens zurückgeht. Aufgrund der Beseitigung der fraktionierten Zahlung vergrößert sich in diesem System die Gefahr von Steuerausfällen.

4.11 Aus einer Gesamtanalyse geht hervor, dass ein strenges Kontrollsystem erforderlich ist, um die Mitgliedstaaten vor den negativen Folgen zu schützen, die das System der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft haben könnte. Die Verstärkung der Kontrollen muss mit dem Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit und dem Einsatz standardisierter Systeme für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Verwaltungen einhergehen.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA ist nicht einverstanden mit der Entscheidung der Kommission, keine Folgenabschätzung vorzusehen. Da die Kommission die vorhergegangene - und übrigens nicht auf ihrer Website veröffentlichte - Konsultation „Mögliche Einführung eines fakultativen Reverse Charge-Mechanismus für die Mehrwertsteuer - Auswirkungen auf Unternehmen“ vom 13. August 2007 als erschöpfend betrachtet, werden die möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie für Wirtschaftsakteure und Verwaltungen nicht untersucht.

5.2 Die Argumentation, es sei Sache der betroffenen Mitgliedstaaten, Folgenabschätzungen vorzunehmen, da es sich nicht um eine obligatorische Maßnahme handele, ist sehr fragwürdig. Der EWSA hat wiederholt empfohlen, einer gründlichen und eingehenden Untersuchung der Folgen europäischer Rechtsvorschriften größte Aufmerksamkeit zu widmen.

5.3 Die Rechtsgrundlage des Vorschlags erscheint angemessen und verhältnismäßig. Nach Auffassung des EWSA birgt das Instrument einer Richtlinie jedoch die offensichtliche Gefahr, die Unterschiede zwischen den Steuersystemen zu vergrößern. Der Erlass einer Verordnung wäre besser gewesen.

(7) Verbundene Rechtssachen C-95/07 und C-96/07 vom 8.5.2008.

5.4 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Aufnahme des Handels mit europäischen Emissionszertifikaten, die im Jahr 2008 73 % des Werts des weltweiten Zertifikathandels ausmachten. Da der Handel mit Zertifikaten unter Steuerpflichtigen als Erbringung einer Dienstleistung gilt, muss die Steuer in dem Land entrichtet werden, in dem sich der Sitz des die Zertifikate erwerbenden Unternehmens befindet. Der EWSA bedauert lediglich, dass dieser Handel nicht zwingend nach dem Reverse Charge-Verfahren geregelt wird.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI*

5.5 Nach Ansicht des EWSA ist die Beschränkung auf nur zwei der vier aufgelisteten Gegenstände nicht hinreichend begründet. Viel sinnvoller wäre es gewesen, jeden Mitgliedstaat diesbezüglich eigenverantwortlich und frei entscheiden zu lassen. In Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG wird den Mitgliedstaaten diese vom Rat zu genehmigende Möglichkeit eingestanden. Artikel 199a könnte in dem vorgeschlagenen Wortlaut deshalb in Widerspruch zu vorgenanntem Artikel geraten.