

**Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen — Aktionsplan zur Mehrwertsteuer —  
Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuer Raum**

(2017/C 088/08)

**Berichterstatter:** Dainis Turlais (LV/ALDE), Mitglied des Stadtrats von Riga

**Referenzdokument:** 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

## POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

### Einführung

1. begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, einen Aktionsplan vorzulegen, in dem der Weg beschrieben wird, der beschritten werden muss, um bis 2017 einen Vorschlag zur Schaffung eines einheitlichen EU-Mehrwertsteuer-Raums vorzulegen;
2. teilt die Ansicht, dass das Mehrwertsteuersystem ein wesentliches Element des Binnenmarkts ist und dass es reformiert werden sollte, um es einfacher, gerechter, effizienter und weniger betrugsanfällig zu gestalten, damit die Bedingungen für den Wettbewerb unter den Unternehmen verbessert, die Diskriminierung der Verbraucher verringert und die Steuerbeitreibung optimiert wird;
3. weist darauf hin, wie wichtig ein einheitlicher Mehrwertsteuer-Raum in der Union für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ist, da sie in einigen Mitgliedstaaten Steuererhebungsbefugnisse besitzen und die Umverteilung der Mehrwertsteuereinnahmen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Finanzausgleichsmechanismen zugunsten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften spielt; allerdings liegen die Systeme der Mitgliedstaaten für die Umverteilung der Mehrwertsteuereinnahmen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU;
4. weist darauf hin, dass die Mehrwertsteuer zudem eine wichtige Einnahmequelle für die Eigenmittel der EU ist, da sie sich im Jahr 2014 auf 17,6 Mrd. EUR belief, d. h. 12,3 % der Gesamteinnahmen der EU;
5. unterstützt ferner das Ziel der Europäischen Kommission, Betrug zu bekämpfen. Das ungeheure Ausmaß des Steuerbetrugs zeugt von den Schwächen des gegenwärtigen Systems, und jedes Jahr entstehen den Mitgliedstaaten Einnahmeausfälle in beträchtlicher Höhe; für die EU beläuft sich der Verlust auf schätzungsweise 170 Mrd. EUR pro Jahr. Das wirkt sich negativ auf den öffentlichen Sektor aus, so auch in einigen Mitgliedstaaten auf die Haushalte der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und auf deren Möglichkeiten zur Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienste; fordert in diesem Zusammenhang die Mitgliedstaaten auf, statistische Erhebungen in Bezug auf den grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug durchzuführen und zu veröffentlichen;
6. weist darauf hin, dass die Fragmentierung und Komplexität des Mehrwertsteuersystems hohe Befolgungskosten für Unternehmen verursacht, die grenzübergreifend tätig sind. Diese Kosten sind für die kleinen und mittleren Unternehmen, die das Rückgrat der Wirtschaft und Beschäftigung in den Regionen bilden, unverhältnismäßig hoch; stellt fest, dass der Mehrwertsteuer-Aktionsplan auch zu einer Vereinfachung für grenzübergreifend tätige, rechtmäßig handelnde Unternehmen führen muss. Mit dem Mehrwertsteuersystem dürfen keine unnötigen Barrieren für den grenzüberschreitenden Handel errichtet werden;
7. macht darauf aufmerksam, dass sich die unterschiedlichen Mehrwertsteuerregelungen und -sätze insbesondere auf Grenzregionen und die Tätigkeit der dortigen KMU auswirken. Deshalb muss geprüft werden, welche territoriale Auswirkung der Vorschlag hat, mehr Flexibilität bei der Festlegung der Mehrwertsteuersätze zu gewähren;
8. weist darauf hin, dass die in der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehenen Bestimmungen über Mehrwertsteuersätze dazu dienen, den Binnenmarkt zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen. Er betont, dass diese Grundsätze von wesentlicher Bedeutung sind und alle Vorschläge, den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Festlegung der Mehrwertsteuersätze einzuräumen, umfassend geprüft werden müssen, um festzustellen, wie sie sich auf den Binnenmarkt und den Wettbewerb auswirken könnten;

9. unterstützt die Reformen des Mehrwertsteuersystems, um die Ausweitung der digitalen und mobilen Wirtschaft sowie neuer Geschäftsmodelle und Dienstleistungsunternehmen als Grundlage weiteren Wachstums und künftiger Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern; begrüßt in diesem Zusammenhang den Vorschlag der Kommission, auf der Grundlage eines Pilotprojekts zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und den im elektronischen Handel tätigen Unternehmen die zentrale Mehrwertsteuer-Anlaufstelle für elektronische Dienstleistungen auf die Güterversorgung auszudehnen;

10. ist der Ansicht, dass die Effizienz der Mitgliedstaaten im Bereich der Steuerverwaltung große Unterschiede aufweist. Die Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen der Steuerverwaltungen sind unzureichend; ist der Auffassung, dass die Banken in Fällen mutmaßlichen Mehrwertsteuerbetrugs im Rahmen der geltenden Datenschutzvorschriften uneingeschränkt mit den Steuerbehörden zusammenarbeiten sollten;

11. schlägt vor, das bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten zu prüfen, einen Teil der Mehrwertsteuereinnahmen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu überlassen oder ihnen alternativ die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer zu erteilen;

12. fordert, auf nationaler Ebene die Vertreter der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und auf europäischer Ebene den AdR in die Beratungen über etwaige Änderungen des Mehrwertsteuersystems einzubinden, da diese Beschlüsse sich unmittelbar auf das Wohlergehen der Bevölkerung, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die öffentlichen Einnahmen auswirken;

#### **Ein einheitlicher europäischer Mehrwertsteerraum**

13. fordert, bei der Prüfung des Grundsatzes, demzufolge bei der Entrichtung der Mehrwertsteuer auf grenzüberschreitende Umsätze dieselben Anforderungen gelten wie für inländische Umsätze, insbesondere dessen Auswirkungen auf die KMU zu berücksichtigen, wenn zugleich unterschiedliche Mehrwertsteuersätze beibehalten werden;

14. teilt die Ansicht, dass das neue System auf dem Bestimmungslandprinzip beruhen sollte, das besagt, dass die Mehrwertsteuer auf Verkäufe an einen Kunden in einem anderen EU-Mitgliedstaat im Einklang mit den Rechtsvorschriften des Lieferlandes und dem im Bestimmungsland angewandten Satz eingezogen wird und dass die Mehrwertsteuereinnahmen vom Land, in dem die Steuer erhoben wird, an die zuständige Behörde des Verbrauchslands überwiesen werden;

15. begrüßt die Absicht, dafür zu sorgen, dass die Unternehmen, die im Binnenmarkt tätig sind, alle mit der Mehrwertsteuer zusammenhängenden Angelegenheiten mit der zuständigen Behörde ihres Ursprungslands regeln können und nicht in allen EU-Mitgliedstaaten, in denen sie eine Geschäftstätigkeit ausüben, eine Registrierung für Mehrwertsteuerzwecke vornehmen, Erklärungen vorlegen und Zahlungen leisten müssen. Diese Vereinfachungen dürfen nicht zu einer Gefährdung des Mehrwertsteueraufkommens führen oder die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten beeinträchtigen;

16. hält das Vorhaben der Kommission für ambitioniert und ist der Auffassung, dass dessen Umsetzung Zeit brauchen wird; unterstützt daher den Grundsatz, dass es schrittweise umgesetzt werden sollte;

17. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereffizienz und zur Betrugsbekämpfung zu ergreifen, um so die Mehrwertsteuerlücke der Mitgliedstaaten zu verringern. Diese Maßnahmen können wesentlich zu den Bemühungen beitragen, das Vertrauen in die Steuerverwaltungen zu stärken und eine wirksame Zusammenarbeit unter ihnen zu fördern, was für ein reibungsloses Funktionieren des neuen Systems unabdingbar ist; weist nachdrücklich darauf hin, dass bei der Einführung der neuen Instrumente für die Berichterstattung und die Steuerprüfung den Unternehmen, insbesondere den KMU, keine übermäßige Belastung auferlegt werden darf;

18. fordert die Mitgliedstaaten auf, konkrete Entscheidungen hinsichtlich der Mehrwertsteuerregelung in der Europäischen Union zu treffen, insbesondere um die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Ungleichheiten bezüglich der einzelnen Staaten gewährten Ausnahmen von der Mehrwertsteuerrichtlinie zu beseitigen und deren Anwendung auf alle Mitgliedstaaten auszuweiten;

19. betont, dass die Kommission bei der Formulierung von Vorschlägen zur Erhöhung der Effizienz der Steuerverwaltung die administrativen Befugnisse der Länder und/oder Regionen berücksichtigen muss;

20. empfiehlt eine effektivere Nutzung der IT-Instrumente durch den Einsatz aller verfügbaren elektronischen Daten zur Betrugsbekämpfung unter gleichzeitiger Gewährleistung des Datenschutzes;

21. betont angesichts der in mehreren Ländern eingeführten Mehrwertsteuersysteme mit Reverse-Charge-Verfahren und fraktionierter Zahlung<sup>(1)</sup> die Notwendigkeit, das Vertrauen der Bürger — die zu den wichtigsten Mehrwertsteuerzahlern gehören — darin zu stärken, dass die gezahlte Mehrwertsteuer auch tatsächlich in den Staats-, Regional- oder Kommunalhaushalt gelangt; schlägt vor, die Möglichkeit der Einführung eines freiwilligen elektronischen Zahlungssystems zu prüfen, durch das die beim Kauf ausgewiesene Mehrwertsteuer in den Haushalt der zuständigen Behörde fließt, der Kaufbetrag ohne Mehrwertsteuer jedoch wie bislang dem Konto des Verkäufers gutgeschrieben wird;

### Mehrwertsteuersätze

22. betont, dass es keine schlüssigen Belege dafür gibt, dass die Mehrwertsteuerbefreiung bestimmter Tätigkeiten von Einrichtungen des öffentlichen Sektors, Tätigkeiten interkommunaler Kooperationen und Tätigkeiten, die dem Gemeinwohl dienen, zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Die Befreiung öffentlicher Einrichtungen von der Mehrwertsteuerpflicht beruht auf objektiven und auf europäischer Ebene vereinheitlichten Kriterien und liegt nicht im Ermessen der Mitgliedstaaten;

23. fordert die Berücksichtigung der Interessen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der Folgenabschätzung, die die Kommission voraussichtlich 2017 vorlegen wird; in diesem Zusammenhang sollte in Abstimmung mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Begriff „(größere) Wettbewerbsverzerrung“ geklärt werden;

24. hält es für dringend erforderlich, dass allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, jede bisher von jedwedem Mitgliedstaat vereinbarte Ausnahmeregelung anzuwenden;

25. fordert eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Schulgebäude auf 6 %;

26. betont, dass das derzeitige Verzeichnis der ermäßigten Steuersätze besonders undurchsichtig ist und keiner klaren Logik folgt; bedauert daher, dass die Kommission keine vollständige und transparente Bestandsaufnahme der gewährten ermäßigten Steuersätze vorgenommen hat; befürwortet die Überprüfung des Verzeichnisses der ermäßigten Steuersätze, wobei technologischen, wirtschaftlichen und sonstigen Änderungen und Verzerrungen, die sich aus den unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen für ähnliche Gegenstände und Dienstleistungen ergeben, Rechnung zu tragen ist; diese Überprüfung sollte so weit wie möglich in eine Harmonisierung münden, um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt für die KMU zu vermeiden;

27. vertritt ferner die Auffassung, dass Einrichtungen, die Tätigkeiten von allgemeinem Interesse ausüben, möglicherweise ein größeres wirtschaftliches Interesse an einem nachträglichen Mehrwertsteuerabzug als an einer Vorabbefreiung haben;

28. ist der Auffassung, dass die Option 1 (Erweiterung und regelmäßige Überprüfung des Verzeichnisses von Gegenständen und Dienstleistungen, auf die ermäßigte Mehrwertsteuersätze angewandt werden können) nicht mit den gleichen Risiken behaftet sein könnte wie Option 2 (Aufhebung dieses Verzeichnisses);

29. ist der Ansicht, dass mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Mehrwertsteuersätze unweigerlich zu einer breiteren Spanne bei diesen Sätzen führen wird, was Verzerrungen auf dem Binnenmarkt und Belastungen für die Unternehmen, und hier wiederum besonders die KMU, hervorrufen könnte; meint, dass die Kommission umfassend bewerten müsste, wie sich ihre Vorschläge auf den Wettbewerb und den Verwaltungsaufwand der Unternehmen auswirken und welche territoriale Wirkung sie vor allem in den grenznahen Gebieten entfalten würden;

30. stellt fest, dass in der Kommissionsmitteilung auch auf weitere Kosten und Schwachstellen im Zusammenhang mit der Übertragung der Befugnisse zur Reduzierung der Steuersätze auf die Mitgliedstaaten hingewiesen wird, unter anderem auf mögliche Einnahmeausfälle und Komplikationen, Mehrkosten und eine zunehmende Rechtsunsicherheit für die Unternehmen; betont, dass diese Risiken gründlich bewertet werden müssen;

31. unterstützt im Sinne seiner Stellungnahme zur Lebensmittelverschwendung (Juni 2016) den Vorschlag, dass Einzelhandelsketten Spenden nicht verkaufter Nahrungsmittel teilweise steuerlich absetzen können;

---

(<sup>1</sup>) Beispielsweise wurde von der Europäischen Kommission die Forderung Italiens bekräftigt, für mehrwertsteuerpflichtige öffentliche Verwaltungsbehörden ein Mehrwertsteuersystem mit „fraktionierter Zahlung“ einzuführen. Wenn die öffentlichen Verwaltungsbehörden Rechnungen über Waren oder Dienstleistungen begleichen, wird der Mehrwertsteueranteil direkt in die Staatskasse eingezahlt. Dieses System gilt vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2017. Danach soll es durch eine komplette Umstellung auf eine elektronische Rechnungsstellung in der öffentlichen Verwaltung ersetzt werden. Berechnungen zufolge musste Italien im Rahmen der Mehrwertsteuerzahlungen der öffentlichen Verwaltungsbehörden jährliche Verluste in Höhe von 900 Mio. EUR hinnehmen.

**Elektronischer Handelsverkehr**

32. macht darauf aufmerksam, dass komplizierte, sich von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheidende Mehrwertsteuerregelungen zu den größten Hindernissen für den elektronischen Handel gehören; teilt die Ansicht, dass das Mehrwertsteuersystem vereinfacht werden muss und die den KMU entstehenden Befolgungskosten reduziert werden müssen, insbesondere durch die Beseitigung von Bedingungen, die für Unternehmen mit Sitz in der Europäischen Union weniger günstig sind als für Anbieter aus Drittländern;

33. begrüßt die Absicht, das Konzept einer einzigen Anlaufstelle dahingehend zu erweitern, dass der Handel mit körperlichen Gegenständen einbezogen wird, und eine Mehrwertsteuerschwelle für neu gegründete Unternehmen und Kleinstunternehmen einzuführen bzw. anzuheben;

34. begrüßt die vorgeschlagene Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung bei der Einfuhr von Kleinsendungen aus Drittstaaten sowie die einzige Steuerprüfung bei grenzüberschreitend tätigen Unternehmen, da die europäischen KMU derzeit unter Wettbewerbsnachteilen gegenüber Wettbewerbern in Drittstaaten leiden;

**Mehrwertsteuerpaket für die KMU**

35. weist darauf hin, dass die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung in den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sind und dass ihnen im Vergleich zu den größeren Unternehmen ungleich höhere Befolgungskosten entstehen, sodass die KMU einen Wettbewerbsnachteil erfahren;

36. macht auf die in einigen Ländern ergriffenen Maßnahmen aufmerksam, die die Registrierung neuer Unternehmen durch die scheinbare Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen vereinfachen sollen, oft jedoch zu betrügerischen Unternehmensgründungen („Karussellbetrug“) führen;

37. weist darauf hin, dass den zuständigen nationalen Behörden (einschließlich Steuerbehörden) die Kontrolle der Tätigkeit der legal tätigen Unternehmen obliegen muss; diese Verantwortung sollte nicht anderen Parteien übertragen werden, was der Europäische Gerichtshof in seinen Urteilen zur Mehrwertsteuer mehrfach festgestellt hat;

38. betont, dass die Kommission in dem für 2017 vorgesehenen Mehrwertsteuerpaket für die KMU angemessene Maßnahmen zur Vereinfachung vorsehen muss.

Brüssel, den 12. Oktober 2016

*Der Präsident  
des Europäischen Ausschusses der Regionen*  
Markku MARKKULA

---