

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Ingrid Arndt-Brauer, Lothar Binding (Heidelberg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/8630 –**

Pläne der Europäischen Kommission für eine Reform des europäischen Mehrwertsteuersystems

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hält das seit über 40 Jahren geltende Mehrwertsteuersystem der Europäischen Union für grundlegend reformbedürftig. Sie sieht sich darin durch die große Resonanz auf ihr Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer vom 1. Dezember 2010 (KOM(2010) 695) bestätigt, zu dem bis Ende Mai 2011 über 1 700 Stellungnahmen eingingen.

Am 6. Dezember 2011 legte die Europäische Kommission eine Mitteilung vor, die die Grundzüge eines künftigen europäischen Mehrwertsteuersystems beschreibt und Handlungsschwerpunkte benennt (KOM(2011) 851). Der Rat, das Europäische Parlament und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wurden aufgefordert, diese Vorschläge zu prüfen und politisch die Richtung für die weiteren Schritte der Europäischen Kommission zu weisen.

Die neue dänische Ratspräsidentschaft griff das Anliegen der Europäischen Kommission umgehend auf. Bereits in einer Orientierungsaussprache am 12. Januar 2012 wollte sie auf Basis vorab formulierter Fragen die Haltung der Mitgliedstaaten ermitteln, um die Schlussfolgerungen des Rates zu der Kommissionsmitteilung vorzubereiten.

In der Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Januar 2012 erkundigten sich die Vertreter der Fraktion der SPD nach der inhaltlichen Positionierung der schwarz-gelben Bundesregierung. Der zuständige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen Hartmut Koschyk erklärte, dass man sich erst zu konkreten Änderungsvorschlägen der Europäischen Kommission äußern werde.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer „Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist“ vom 6. Dezember 2011 wurde auf

Wunsch der Fraktion der SPD unter TOP 0 der 73. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Januar 2012 erörtert. Hintergrund war das bevorstehende Gespräch am 19. Januar 2012 mit Jacques Toubon, in dem dieser für die französische Initiative zur Schaffung einer EU-rechtlichen Grundlage für die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für das Herunterladen von elektronischen Büchern werben wollte.

Mit der Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer vom 6. Dezember 2011 verfolgt die Europäische Kommission einen doppelten Zweck:

- Darlegung möglicher Grundzüge eines zukünftigen Mehrwertsteuersystems und
- Benennung von Arbeitsschwerpunkten für die nächsten Jahre.

Die Europäische Kommission strebt dabei eine Vereinfachung, Steigerung der Effizienz und Verringerung der Betrugsanfälligkeit des bestehenden Mehrwertsteuersystems an. Hierzu werden 26 Maßnahmen für die kommenden Jahre benannt, ohne dass diese näher konkretisiert werden. Eine dieser Maßnahmen betrifft die ermäßigten Mehrwertsteuersätze. Hier macht die Kommission deutlich, dass sie eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes als vorzugswürdig ansieht.

Ausweislich des vorliegenden Kurzprotokolls der 73. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (Protokoll Nr. 17/73) machte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Hartmut Koschyk, hinsichtlich der konkreten Frage nach der Schaffung einer EU-rechtlichen Grundlage für die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für das Herunterladen von elektronischen Büchern deutlich, dass die Bundesregierung ein derartiges Anliegen nicht unterstützen werde.

Im Übrigen wies er darauf hin, dass eine abschließende Bewertung der von der Europäischen Kommission benannten Maßnahmen durch die Bundesregierung erst möglich ist, wenn die konkreten Kommissionsvorschläge vorliegen. Die benannten Maßnahmen sind in der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer nur cursorisch beschrieben. Zur abschließenden Bewertung der Maßnahmen bedarf es der Kenntnis der konkreten Ausgestaltung jeder Maßnahme im Detail, die sich erst aus dem Rechtsetzungsvorschlag ergeben wird.

1. Welche Regierungen (oder nationalen Steuerbehörden) und Parlamente in der Europäischen Union beteiligten sich an der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer, und wie lautet jeweils der Tenor dieser Stellungnahmen?

Die Europäische Kommission erhielt im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch zur Zukunft der Mehrwertsteuer insgesamt 1 726 Stellungnahmen, von denen 1 115 das Sonderproblem der Umsatzbesteuerung der schwedischen Non-profit-Organisationen betreffen. Diese Eingaben waren durch eine nationale Initiative in Schweden initiiert worden. Von den eigentlichen 611 Eingaben zum Grünbuch zur Zukunft der Mehrwertsteuer entfallen 33 auf staatliche Behörden/öffentliche Organe/Regierungen (vgl. http://circa.europa.eu/Public/irc/taxud/baggage/library?l=/results_consultation/1417007-sy_consultation/_EN_1.0_&a=d). Eine Übersicht dieser staatlichen Behörden/öffentlichen Organe/Regierungen ergibt sich aus Nummer 2 der entsprechenden Teilnahmeliste der Europäischen Kommission (vgl. http://circa.europa.eu/Public/irc-/taxud/baggage/library?l=/view_contributions/numericalalphabetical/numerical_contributions/_EN_1.0_&a=d). Die dort enthaltenen Referenznummern verweisen auf die jeweiligen Beiträge, die unter http://circa.europa.eu/Public/irc/taxud/baggage/library?l=-/view_con-tributions/all_submissions&vm=detailed&sb=Title zu finden sind.

Die Bildung eines Tenors der einzelnen Stellungnahmen ist aufgrund der Bandbreite der behandelten Themen nicht möglich.

2. Wie äußerten sich die Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten bisher zu der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer?

Die Europäische Kommission hat die Mitteilung am 14. Dezember 2011 erstmals in der Ratsarbeitsgruppe „Steuerfragen“ vorgestellt. Die Diskussionen wurden hier am 12. und 24. Januar 2012 fortgeführt. Die Bundesregierung hat darüber im Rahmen der laufenden Berichterstattung aus den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen berichtet.

Darüber hinaus hat sich die Tax Policy Group am 6. Februar 2012 mit der Mitteilung beschäftigt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Aussagen der Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten im gegenwärtigen Stadium recht allgemein gehalten sind, da die konkreten Rechtsetzungsvorschläge der Kommission noch ausstehen.

3. Wie reagierten die Vertreter der übrigen Mitgliedstaaten auf die Weigerung der deutschen Bundesregierung, zu den von der Europäischen Kommission und dem dänischen Ratsvorsitz aufgeworfenen Einzelfragen zur Zukunft der Mehrwertsteuer inhaltlich Stellung zu nehmen?

Die Bundesregierung hat zu den Fragen inhaltlich Stellung genommen.

4. Plant die Bundesregierung eine inhaltliche Abstimmung der deutschen Haltung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer mit der nationalen Kommission zur Überprüfung der Umsatzbesteuerung, die CDU, CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 angekündigt, und falls ja, wie will sie eine zeitnahe Meinungsbildung in diesem Gremium herbeiführen, dessen Mitglieder (Bundesminister der Finanzen, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Chef des Bundeskanzleramts, Generalsekretäre der Koalitionsparteien) aus terminlichen Gründen bisher noch nicht zur konstituierenden Sitzung zusammenkommen konnten?

Aufgabe der genannten Kommission ist, sich mit umsatzsteuerlichen Fragestellungen im Rahmen des geltenden EU-Rechts zu befassen, so dass es keine Überschneidungen gibt.

5. Plant die Bundesregierung eine inhaltliche Abstimmung der deutschen Haltung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer mit dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag, und falls nein, wie begründet sie dies?

Die Europäische Kommission hat für die nächsten Jahre die Vorlage konkreter Rechtsetzungsvorschläge angekündigt. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat werden hieran entsprechend des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) und des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) beteiligt.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen grundsätzlichen Prinzipien des künftigen Mehrwertsteuersystems: einfach, effizient und neutral, robust und betrugssicher?

Die Bundesregierung stimmt diesen grundsätzlichen Prinzipien des künftigen Mehrwertsteuersystems zu. Entscheidend ist aber, wie diese Prinzipien konkret umgesetzt werden.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die einzelnen Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass hier die in der Kommissionsmitteilung unter den Nummern 1 bis 7 enthaltenen Maßnahmen angesprochen werden.

Die Einführung der sogenannten kleinen einzigen Anlaufstelle im Jahr 2015 ist auf EU-Ebene bereits beschlossen. Die Bundesregierung wird hierzu zeitgerecht einen Gesetzgebungsvorschlag vorlegen. Eine ab 2015 geplante längerfristige Erweiterung dieses Konzepts ist nach den bisherigen Diskussionen auf EU-Ebene nicht konsensfähig. Es würden nicht wünschenswerte Abhängigkeiten von der Funktionsfähigkeit der Verwaltung anderer Mitgliedstaaten geschaffen, die Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten würden verwischt und es entstünde die Notwendigkeit einer Harmonisierung des für die Mehrwertsteuer maßgeblichen Verfahrensrechts mit der Konsequenz, dass je nach Steuerart unterschiedliches Verfahrensrecht zur Anwendung käme. Im Hinblick auf die zentrale Bedeutung der Mehrwertsteuereinnahmen für die Haushalte der Mitgliedstaaten kann kein Mitgliedstaat guten Gewissens die Erhebung seiner Mehrwertsteuer aus der Hand geben.

Hinsichtlich der Frage der Einrichtung eines EU-MwSt-Portals, das Informationen über das Mehrwertsteuerrecht der Mitgliedstaaten enthält, kommt es für die Beurteilung dieses Vorschlags entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung an. Wichtig ist, dass Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Zu den Leitlinien des Mehrwertsteuerausschusses vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nur die Veröffentlichung einstimmiger Leitlinien des Mehrwertsteuerausschusses zielführend ist. Die Einrichtung des EU-MwSt-Forums ist bereits beschlossen.

Für die Standardisierung von Mehrwertsteuererklärungen fehlt es nach Auffassung der Bundesregierung an der primärrechtlichen Rechtsgrundlage. Artikel 113 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) beschränkt den Harmonisierungsauftrag auf die materiell-rechtlichen Mehrwertsteuerbestimmungen. Die Bestimmungen zum Verfahrensrecht, die Ausgestaltung der Steuerverwaltung, ihre Struktur und Arbeitsweise ist ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten, denen die Verwaltung der Mehrwertsteuer obliegt.

8. Teilt die deutsche Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass Interessengruppen über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer hinaus in das gesamte Legislativverfahren auf europäischer Ebene einbezogen werden sollten, und wie begründet sie dies?

Die Bundesregierung sieht in Übereinstimmung mit anderen Mitgliedstaaten hier keinen Handlungsbedarf. Die derzeit bestehenden Möglichkeiten der Interessengruppen, ihre Position zu vermitteln, werden als ausreichend angesehen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegungen der Europäischen Kommission für ein effizienteres Mehrwertsteuersystem, insbesondere zum schrittweisen Abbau bestehender Steuerbefreiungen und zur Einschränkung der Verwendung ermäßigter Steuersätze?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten unverzichtbar ist. Aus diesem Grund sollte die Mehrwertsteuer vorrangig als Instrument zur Erzielung von Einnahmen ausgestaltet werden. Aus Sicht der Bundesregierung ist es deshalb wünschenswert, die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer zu verbreitern und bestehende Ausnahmen, Optionen und Sonderregelungen zu reduzieren. Die Bundesregierung wird sich in den EU-Ratsgremien dafür einsetzen, dass die Mehrwertsteuer vorrangig zur Erzielung von Einnahmen dient.

10. Befürwortet die Bundesregierung eine zügige Konstituierung der nationalen Kommission zur Überprüfung der Umsatzbesteuerung, und falls nein, wie begründet sie dies angesichts der Ankündigung der Europäischen Kommission, 2012 eine Überprüfung der Struktur der Mehrwertsteuersätze einzuleiten und nach Konsultation mit den Interessengruppen und Mitgliedstaaten bis Ende 2013 Vorschläge hierzu vorzulegen?

Die Bundesregierung sieht den angekündigten Vorschlägen der Europäischen Kommission mit Interesse entgegen und wird sich intensiv an den entsprechenden Konsultationen befassen.

11. Welche zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs befürwortet die Bundesregierung?

Aus Sicht der Bundesregierung könnte der vorrangige Einsatz der Mehrwertsteuer zur Erzielung von Einnahmen und die damit verbundene Reduzierung von Ausnahmen, Optionen und Sonderregelungen die Betrugsanfälligkeit der Mehrwertsteuer erheblich reduzieren.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung das Vorhaben der Europäischen Kommission, den Vergleich der Effizienz und der Effektivität der nationalen Steuerverwaltungen mittels Benchmarks künftig zu erleichtern?

Aus Sicht der Bundesregierung mangelt es hier an einer primärrechtlichen Rechtsgrundlage. Artikel 113 AEUV beschränkt den Harmonisierungsauftrag auf die materiell-rechtlichen Mehrwertsteuerbestimmungen. Die Bestimmungen zum Verfahrensrecht, die Ausgestaltung der Steuerverwaltung, ihre Struktur und Arbeitsweise ist ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten, denen die Verwaltung der Mehrwertsteuer obliegt.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die von der Europäischen Kommission im Grünbuch vorgeschlagenen neuen Steuererhebungsmethoden?

Die von Seiten der Europäischen Kommission im Grünbuch zur Diskussion gestellten neuen Steuererhebungsmethoden stellen aus Sicht der Bundesregierung insbesondere auch angesichts der zum Teil berechtigten erheblichen Einwände der Wirtschaftsbeteiligten keine schlüssigen und konsensfähigen Alternativen zum bestehenden Mehrwertsteuersystem dar.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Aufgabe des bisherigen Ziels, ein Mehrwertsteuersystem zu schaffen, das auf dem Grundsatz der Besteuerung im Ursprungsland basiert, und hält sie die Pläne der Europäischen Kommission zur Umsetzung des Bestimmungslandprinzips für zielführend?

Das geltende Mehrwertsteuersystem entspricht bereits weitestgehend dem Bestimmungslandprinzip. Die mit einem Ursprungslandprinzip notwendigerweise verbundene Angleichung der Steuersätze, die notwendige Zulassung des grenzüberschreitenden Vorsteuerabzugs sowie die Einführung eines Clearingverfahrens sind in hohem Maße umstritten und nicht konsensfähig. Hinzu kommt, dass mit der Verabschiedung des – von der deutschen Wirtschaft geforderten – Mehrwertsteuerpakets erst zum 1. Januar 2010 im Bereich der Dienstleistung ein Paradigmenwechsel vom Ursprungslandprinzip hin zum Bestimmungslandprinzip vollzogen wurde. Aus Sicht der Bundesregierung ist es unwahrscheinlich, dass es danach noch zu einem Systemwechsel hin zum Ursprungslandprinzip kommen wird. Von daher trägt die Aufgabe des bisherigen Ziels einer Mehrwertbesteuerung im Ursprungsland lediglich den politischen Realitäten Rechnung.

