

Auf dem Weg zu einem endgültigen Mehrwertsteuersystem

Die einzelstaatlichen Vorschriften zur Mehrwertsteuer werden schon seit 1967 harmonisiert, da diese Verbrauchsteuer sich verzerrend auf den Binnenmarkt auswirken kann. Über zwei Jahrzehnte lang wurden im Binnenmarkt Übergangsregelungen für die Mehrwertsteuer angewandt, die nicht auf dem Bestimmungslandprinzip beruhen. Seit 2016 wird der Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer jedoch überarbeitet und aktualisiert. Er soll sich künftig auf das Bestimmungslandprinzip stützen, und die Vorschriften zu den Mehrwertsteuersätzen sollen überarbeitet werden. In der Oktober-I-Plenartagung soll das Parlament über zwei Vorschläge der Kommission zur Mehrwertsteuer abstimmen.

Hintergrund

Der [Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer](#) besteht aus der [Mehrwertsteuerrichtlinie](#) (2006/112/EG), weiteren einschlägigen Richtlinien, der [Durchführungsverordnung](#) ((EU) Nr. 282/2011) und der [Verordnung über die Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer](#) ((EU) Nr. 904/2010). Er wurde geschaffen, bevor es zu dem Aufschwung in der globalen, digitalen und mobilen Wirtschaft kam. Im Zuge der laufenden Überarbeitung des Rechtsrahmens für die Mehrwertsteuer werden die genannten Rechtsakte geändert.

Die geltenden Vorschriften gehen auf die Anfänge des Binnenmarkts zurück. Damals wurden Übergangsregelungen für die Mehrwertsteuer geschaffen, die gelten sollten, bis ein auf dem Bestimmungslandprinzip beruhendes System eingeführt werden kann. Bei den Vorschriften wurde von dem zuvor für die internationale Besteuerung geltenden Grundsatz abgewichen, dass indirekte Verbrauchssteuern in dem Land erhoben werden, in dem die Güter und Dienstleistungen verbraucht bzw. in Anspruch genommen werden. Die meisten sind der Ansicht, dass die Vorschriften komplex sind, dass ihre Einhaltung mit beträchtlichen Kosten verbunden ist und dass sie Spielraum für Betrug lassen.

Im [Aktionsplan der Kommission im Bereich der Mehrwertsteuer](#) vom April 2016 ist dargelegt, welche Änderungen gebilligt werden müssen, um den Rechtsrahmen für die Mehrwertsteuer zu überarbeiten und aktualisieren. Für eine grundlegende Neugestaltung des Mehrwertsteuersystems sind u. a. die Einrichtung eines endgültigen Mehrwertsteuersystems für den grenzüberschreitenden Handel, das Vorgehen gegen Mehrwertsteuerbetrug, die Aktualisierung des Rechtsrahmens für die Mehrwertsteuersätze, die Vereinfachung und Modernisierung der Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Geschäftsverkehr und die Aktualisierung der Mehrwertsteuervorschriften für kleine und mittlere Unternehmen erforderlich.

Insgesamt wurden zwischen Dezember 2016 und Mai 2018 schrittweise elf Legislativvorschläge zur Änderung des Rechtsrahmens für die Mehrwertsteuer vorgelegt, durch die der Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer umgesetzt werden soll. Davon wurden bereits drei Vorschläge angenommen (die zwei Richtlinien aus dem [Mehrwertsteuer-Paket für den digitalen Binnenmarkt](#), die am 5. Dezember 2017 angenommen wurden, und die [Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten](#), die am 22. Juni 2018 angenommen wurde). Ein weiterer Vorschlag ([zur Änderung der Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer](#) als Teil des Pakets für das endgültige System für den Handel innerhalb der EU) soll in Kürze angenommen werden.

Es wurde lange für unmöglich gehalten, ein endgültiges Mehrwertsteuersystem einzuführen, das in der EU so funktioniert, als wäre diese ein einziges Land. Vor Kurzem wurde dessen Einführung jedoch auf Grundlage der Erfahrungen mit dem [KEA-System](#) (kleine einzige Anlaufstelle) für elektronische Dienste aus dem Jahr 2015 möglich.

Der mit der Mehrwertsteuerrichtlinie geschaffene Rechtsrahmen für [Mehrwertsteuersätze](#) sieht Normalsätze und ermäßigte Sätze vor. Dabei gilt der Grundsatz, dass Normalsätze für alle Güter und Dienstleistungen gelten und dass ein oder zwei ermäßigte Steuersätze ausschließlich auf Güter und Dienstleistungen, die in der Positivliste der Mehrwertsteuerrichtlinie aufgeführt sind, angewandt werden können.

Durch die Einführung eines auf dem Bestimmungslandprinzip beruhenden Systems für den Handel innerhalb der EU können Mehrwertsteuersätze flexibler festgelegt werden, und es kann sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten rechtmäßig angewandte Ausnahmen nutzen können. Daher hängt die Anwendung der Änderungen der Mehrwertsteuerrichtlinie im Hinblick auf die Steuersätze von der Umsetzung und Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie ab, in denen detaillierte technische Maßnahmen für das Funktionieren des endgültigen Mehrwertsteuersystems eingeführt werden.

Vorschläge der Kommission

Vorschlag zum endgültigen System für den Handel innerhalb der EU

Das endgültige System für die Besteuerung des Handels (B2B) zwischen den Mitgliedstaaten soll in zwei Stufen eingeführt werden. Die erste Stufe, das Paket für den [einheitlichen Mehrwertsteerraum](#) vom 4. Oktober 2017, umfasst zwei Legislativvorschläge zur Änderung des Rechtsrahmens für die Mehrwertsteuer im Hinblick auf den Handel mit Gütern innerhalb der EU. In ihrer [Mitteilung](#) vom 4. Oktober 2017 gab die Kommission an, dass ein Vorschlag zur grenzüberschreitenden Bereitstellung von Dienstleistungen unterbreitet werden würde, nachdem die Umsetzung der ersten Stufe überwacht wurde (durch die Kommission, fünf Jahre nach deren Inkrafttreten).

Am 4. Oktober 2017 nahm die Kommission Vorschläge zur Änderung des Rechtsrahmens für die Mehrwertsteuer an. In dem [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie (2006/112/EG) wird im Zollkodex der EU analog zum „[zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten](#)“ der „zertifizierte Steuerpflichtige“ eingeführt. Somit kann ein Steuerpflichtiger als zuverlässig angesehen werden, wenn er bestimmte Bedingungen erfüllt. Zudem werden in dem Vorschlag einige Mängel behoben, wie es der Rat gefordert hatte. Schließlich wird darin auch der rechtliche Grundpfeiler des endgültigen Mehrwertsteuersystems eingeführt: das Bestimmungslandprinzip. Dazu gehört die einzige Anlaufstelle, bei der Lieferer sich einmal für ihre Transaktionen in der EU registrieren müssen und die auf der Erweiterung des bestehenden KEA-Systems für elektronische Dienste beruht.

Vorschlag zu den Mehrwertsteuersätzen

Die Kommission hat am 18. Januar 2018 im Rahmen ihres Pakets zur Steuergerechtigkeit (III) einen [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze angenommen. Die Veränderungen betreffen die Einführung des Bestimmungslandprinzips, dem zufolge Lieferer, die Verbrauchern Güter und Dienstleistungen bereitstellen, keinen wesentlichen Vorteil daraus ziehen können, dass sie sich in einem Mitgliedstaat mit niedrigeren Steuersätzen niederlassen.

Im Vorschlag ist vorgesehen, dass weiterhin ein Mindestmehrwertsteuersatz von 15 % gelten wird. Jedoch darf jeder Mitgliedstaat bis zu zwei ermäßigte Steuersätze, die nicht unter 5 % liegen dürfen, einen weiteren ermäßigten Steuersatz, für den keine Untergrenze gilt, und eine Steuerbefreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug anwenden. Dabei kämen die ermäßigten Steuersätze den Verbrauchern zugute.

Im Prinzip können sie auf alle Güter angewandt werden, die nicht ausdrücklich von der Anwendung der ermäßigten Steuersätze ausgenommen wurden (Negativliste). Die Negativliste umfasst 16 Kategorien von Gütern und Dienstleistungen, bei denen die Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes den Wettbewerb verzerren könnte oder die verbrauchssteuerpflichtig sind (Alkohol, Tabak, Energie), und ihr Umfang wird von der Kommission überwacht.

Ergänzend soll für alle in einem Mitgliedstaat angewandten Mehrwertsteuersätze der gewogene mittlere Mindestsatz von 12 % gelten. Zudem schlägt die Kommission vor, die Anwendung niedrigerer regionaler Sätze in den Regionen Madeira und Azoren weiterhin zu erlauben.

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Endgültiges System für den Handel innerhalb der EU

Am 3. September 2018 nahm der Ausschuss des Europäischen Parlaments für Wirtschaft und Währung (ECON) im Rahmen des Anhörungsverfahrens seinen [Bericht](#) über den Vorschlag an. Die Änderungsanträge zielen darauf ab, den Begriff des „zertifizierten Steuerpflichtigen“ genauer zu bestimmen (indem die Gründe für die Ablehnung präzisiert werden) und die Vereinbarkeit mit dem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sicherzustellen, einen Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten in Mehrwertsteuersachen zwischen Mitgliedstaaten einzurichten, einen Mechanismus, über den Steuerpflichtigen automatisch Änderungen und Aktualisierungen der Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, einzuführen, sicherzustellen, dass die Besonderheiten kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigt werden, und die Überwachung und Berichterstattung gemäß der Richtlinie zu stärken.

Mehrwertsteuersätze

Am 6. September 2018 nahm der Ausschuss für Wirtschaft und Währung im Rahmen des Anhörungsverfahrens seinen [Bericht](#) über diesen Vorschlag an. Gemäß den Änderungsanträgen soll der Normalsatz auf höchstens 25 % begrenzt werden, die Negativliste soll (erforderlichenfalls und in Bezug auf die Wettbewerbsverzerrungen) mithilfe eines Durchführungsrechtsakts durch die Kommission überprüft werden, und es soll ein Internetportal der Union für Unternehmen mit Informationen über die Mehrwertsteuer eingerichtet werden.

Während der Oktober-I-Plenartagung soll über beide Berichte abgestimmt werden.

Anhörungsverfahren; federführender Ausschuss: ECON; [2017/0251\(CNS\)](#) – Berichtersteller: Jeppe Kofod (S&D, Dänemark); [2018/0005\(CNS\)](#) – Berichtersteller: Paul Tang (Tibor Szanyi, S&D, Ungarn). Weitere Informationen finden Sie in den Briefings zu laufenden Gesetzgebungsverfahren der EU über [das endgültige System für den grenzüberschreitenden Handel](#) und [Mehrwertsteuersätze](#).

