KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den xxx
KOM(2008) XXX endgültig

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## über Maßnahmen zur Änderung des MwSt-Systems für die Betrugsbekämpfung

**{SEK(2008) }**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**über Maßnahmen zur Änderung des MwSt-Systems für die Betrugsbekämpfung**

## 1. HINTERGRUND

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ vom 5. Juni 2007 ersuchte die Kommission, zwei „weitergehende“ Maßnahmen zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs zu prüfen:

- die Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze und
- die Schaffung der Möglichkeit einer fakultativen Anwendung der allgemeinen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft (generelles Reverse-Charge-System).

Des Weiteren bat der Rat die Kommission, zu prüfen, ob in einem interessierten Mitgliedstaat ein befristetes Pilotprojekt zur Anwendung eines generellen Reverse-Charge-Verfahrens durchgeführt werden kann.

Auf seiner Sitzung vom 4. Dezember 2007 ersuchte der Rat die Kommission nachdrücklich, die Ergebnisse ihrer Arbeiten zu solchen weitergehenden Maßnahmen vorzulegen, damit diese im ersten Quartal 2008 erörtert werden können. Mit vorliegender Mitteilung leistet die Kommission diesem Ersuchen Folge.

In Bezug auf die Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze bat der Rat die Kommission, zunächst einmal die Möglichkeit zu untersuchen, solche Umsätze im Abgangsmitgliedstaat zu besteuern, und sich dabei auf folgende Aspekte zu konzentrieren:

- die generellen Auswirkungen eines Clearing-Verfahrens auf die Haushalte der Mitgliedstaaten und insbesondere auf überwiegend „importierende“ Mitgliedstaaten und auf überwiegend „exportierende" Mitgliedstaaten;
- eine grobe Schätzung der zusätzlichen Kosten für Steuerzahler und Steuerverwaltungen, die durch die Einführung der Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze entstehen;
- das Risiko für neue Betrugsformen und die Eignung zur Bekämpfung bereits bestehender Betrugsformen;
- die Verteilung von Verantwortlichkeiten und Risiken zwischen dem Mitgliedstaat des Abgangs, in dem die Steuer gezahlt wird, und dem Mitgliedstaat der Ankunft, in dem die Steuer abgezogen wird;
- Wettbewerbsaspekte der Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze im Verhältnis zu nationalen Steuerregelungen und im Vergleich zum bestehenden System.

In Bezug auf das Konzept eines generellen Reverse-Charge-Verfahrens bat der Rat die Kommission, folgende Aspekte zu prüfen:

- die Auswirkungen auf Mitgliedstaaten, die das Reverse-Charge-Verfahren nicht anwenden, insbesondere auf deren Haushalte, auch unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen;
- die Kohärenz und Harmonisierung des Mehrwertsteuerrechts in der EU;
- die Kosten der Anwendung eines Reverse-Charge-Verfahrens für Steuerpflichtige und Verwaltung;
- die Betrugsverlagerung in andere Mitgliedstaaten, die ein Reverse-Charge-Verfahren nicht anwenden;
- das Risiko neuer Betrugsformen;
- die Möglichkeit der Durchführung eines befristeten Pilotprojektes in einem interessierten Mitgliedstaat.

## 2. ZIEL DIESER MITTEILUNG

In Anbetracht der relativ kurzen Zeit, die der Kommission zur Verfügung stand, basieren die Ergebnisse der Analyse vor allem auf einigen speziellen Studien eines Beraters (die nur von begrenztem Wert sind), auf den Antworten der Steuerbehörden in Fragebögen, auf Kommentaren der Wirtschaft und auf Analysen der Kommissionsdienststellen. Auch wenn einige Fragen möglicherweise eingehender und gründlicher untersucht werden sollten, können anhand der ersten Ergebnisse bereits einige Fragen an den Rat formuliert werden, damit die Kommission Leitlinien für künftige Arbeiten erhält.

Die Detailanalyse ist im beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen enthalten. Auf der Grundlage dieser Analyse wird in vorliegender Mitteilung der Sachstand bei den verschiedenen Optionen zur Änderung des derzeitigen MwSt-Systems in Bezug auf die Punkte erläutert, um deren Prüfung der Rat die Kommission ersucht hat, und es werden politische Fragen aufgeworfen, die nach Auffassung der Kommission vom Rat zu beantworten sind. Weitere Arbeiten zur Änderung des MwSt-Systems zur Bekämpfung von Steuerbetrug sind nur dann sinnvoll, wenn der Kommission eindeutige und präzise Leitlinien zu diesen Fragen gegeben werden und die Steuerbehörden weitere verwertbare Beiträge leisten.

## 3. BESTEUERUNG INNERGEMEINSCHAFTLICHER LIEFERUNGEN IM ABGANGSMITGLIEDSTAAT

Seit 1987 befürwortet die Kommission bei der Mehrwertsteuer das Herkunftslandprinzip als einzigen Weg, um einen echten Binnenmarkt herbeizuführen. Ausgangspunkt der Vorschläge von 1987 und 1995 war die Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze oder zumindest eine starke Annäherung der Sätze, um Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen. Allerdings waren die Mitgliedstaaten damals nicht bereit, ihre Souveränität bei der Festlegung der

Mehrwertsteuersätze aufzugeben und an dieser Haltung hat sich bis heute nichts geändert. Daher hat die Kommission durch die Konzeption eines Systems zur Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen ein System entworfen, das auf eine so weit reichende Harmonisierung verzichtet. Dieses Konzept beruht auf dem Grundsatz, dass die nationalen MwSt-Sätze weiter gelten. Die einzige Änderung bestünde darin, die Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen durch eine Besteuerung zum Satz von 15% zu ersetzen. Wendet der Mitgliedstaat, in den Waren geliefert werden, einen höheren Satz an, fließt ihm diese zusätzliche Mehrwertsteuer zu. Wendet er dagegen einen niedrigeren Satz an, weil ein oder mehrere ermäßigte MwSt-Sätze gelten (in einigen Mitgliedstaaten auch der Nullsatz), gewährt der Erwerbsmitgliedstaat dem Steuerpflichtigen, der den innergemeinschaftlichen Erwerb tätigt, eine Gutschrift. Entsprechend kann der Mitgliedstaat, in den die Lieferung erfolgt, die Mehrwertsteuer einziehen, die sich aus einer Einschränkung des Vorsteuerabzugsrechts des Käufers ergibt. Auf diese Weise können unterschiedliche Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

### 3.1. Ergebnisse der Analyse durch die Kommission

Die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen dürfte eine geeignete Lösung für das Problem des Karussellbetrugs sein. **Andere Arten des Betrugs** würden damit aber keinesfalls vermieden, denn die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen könnte Möglichkeiten eröffnen, bei solchen Geschäften andere bereits existierende Betrugsmethoden anzuwenden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich allerdings nicht abschätzen, wie sich die Einführung der Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen im Abgangsmitgliedstaat insgesamt gesehen auswirken würde. Des Weiteren muss den **Wettbewerbsaspekten** umfassend Rechnung getragen werden. Auch wenn kaum zu erwarten ist, dass die Unterschiede zwischen einem gemeinsamen Satz von 15% und den derzeit in den Mitgliedstaaten angewandten Steuersätzen eine große Wirkung hätten, werfen die potenziellen Auswirkungen auf den Cashflow durchaus Fragen auf. Angesichts der Tatsache, dass sich innergemeinschaftliche Lieferungen gegenwärtig auf 2 400 Mrd. EUR pro Jahr belaufen, müssten die Unternehmen Mehrwertsteuer in der Größenordnung von 360 Mrd. EUR finanzieren, was verschiedene Auswirkungen auf den Cashflow haben könnte, die nur sehr schwer zu quantifizieren sind, weil sie von individuellen Umständen abhängen, beispielsweise von dem Verhältnis zwischen liefernden und erwerbenden Unternehmen sowie zwischen Steuerpflichtigen und ihren Steuerverwaltungen. Solche individuellen Umstände lassen sich nicht verallgemeinern und es wären detaillierte Untersuchungen erforderlich, um zu einer zuverlässigen Schlussfolgerung zu gelangen. Allerdings ist offensichtlich, dass die KMU durch eine Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen zusätzlich belastet werden dürften, weil sie auf dem nationalen Markt in Fragen der Vorfinanzierung ohnehin bereits benachteiligt sind.

Weitere **Kosten für die Steuerpflichtigen** hängen im Wesentlichen von den Berichtspflichten ab, die sowohl für die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen als auch für das benötigte Clearingsystem erforderlich sind. Nach Ansicht der Kommission dürften in dieser Hinsicht monatliche Zusammenfassende Meldungen des Lieferanten und des Erwerbers ausreichen. Bei den damit verbundenen Kosten handelt es sich im Wesentlichen um einmalige, langfristig kaum ins Gewicht fallende Umstellungskosten. Eine Verkürzung des von den

Zusammenfassenden Meldungen erfassten Zeitraums wird im Rahmen des derzeitigen Systems ohnehin bereits ins Auge gefasst (die Kommission arbeitet an einschlägigen Vorschlägen, um dem Ersuchen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom Juni 2007 nachzukommen) und die Ausdehnung der Berichtspflicht auf Steuerpflichtige, die Gegenstände erwerben, dürfte nur begrenzte Kosten verursachen.

Es scheint sehr schwierig, die **Kosten für die Steuerverwaltungen** mit einiger Genauigkeit zu schätzen. Die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen haben in dieser Hinsicht nicht viele Anhaltspunkte ergeben.

Für die Mitgliedstaaten dürfte die wichtigste Frage die Funktionsweise des **Clearingsystems** sein. Die Kommission würde im Gegensatz zu der Position, die sie 1996 eingenommen hat, ein mikroökonomisches bilaterales Clearing auf der Grundlage Zusammenfassender Meldungen vorziehen, das den Mitgliedstaaten genug Spielraum lässt, um im Rahmen gemeinsamer Leitlinien, die noch zu entwerfen sind, die Funktionsweise eines solchen Clearings genau festzulegen. Da die gegenwärtigen Vorschriften über das Vorliegen der Steuertatbestände bei innergemeinschaftlichen Umsätzen nicht ausreichen würden, um zu gewährleisten, dass die Steuererklärung des Lieferanten, die Entrichtung der Steuer, die Zusammenfassende Meldung des Lieferanten, die Zusammenfassende Meldung des Käufers und der Vorsteuerabzug durch den Käufer im selben Zeitraum erfolgen, müssten die Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen, die auch für das Clearing herangezogen würden, auf ausgestellten und erhaltenen Rechnungen beruhen. Aus Gründen der Einheitlichkeit müssten dann für inländische Umsätze dieselben Regeln gelten.

Von dem Clearingsystem wären alle Mitgliedstaaten betroffen – je nach ihrer relativen Handelsbilanz müssten sie entweder an andere Mitgliedstaaten Zahlungen leisten oder sie würden Zahlungen erhalten. Im Prinzip müssten alle Mitgliedstaaten Zahlungen leisten und Zahlungen erhalten. Nach der Gesamtbilanz der Handelsstatistik wären 16 Mitgliedstaaten insgesamt gesehen „Nettoempfänger“ und die übrigen 11 Mitgliedstaaten „Nettozahler“. Für die 16 Mitgliedstaaten belief sich 2006 der Überschuss bei den Erwerben im Verhältnis zu den Lieferungen insgesamt gesehen auf rund 200 Mrd. EUR. Bei einem MwSt-Satz von 15% hätten diese Mitgliedstaaten von den anderen Mitgliedstaaten Steuerzahlungen in Höhe von **30 Mrd. EUR** zu erwarten. Dieser Betrag ist unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass der **Wert innergemeinschaftlicher Lieferungen** für die meisten Mitgliedstaaten **zwischen 10% und 20% der Gesamtlieferungen** ausmacht, so dass die Mitgliedstaaten sich immer noch darauf verlassen könnten, 80% bis 90% ihres gesamten Mehrwertsteueraufkommens von ihren eigenen Steuerpflichtigen zu erheben.

Den Wünschen des Rates entsprechend hat sich die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht mit den komplizierten Details der Funktionsweise dieses Clearingsystems befasst. Um Haushaltsdefizite zu vermeiden, müsste allerdings die erste Zahlung zwischen Mitgliedstaaten ganz kurze Zeit nach dem Bezugsmonat erfolgen und der Saldo wäre in geeigneten Abständen (von sechs und zwölf Monaten) „endgültig“ auszugleichen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch wichtiger, dass die Mitgliedstaaten erkennen, welche Pflichten sie haben würden. So würde ein Mitgliedstaat dem Mitgliedstaat des Erwerbers stets die auf der Zusammenfassenden

Meldung des Lieferanten ausgewiesene Mehrwertsteuer schulden, auch wenn Letzterer die Steuer nicht an den Fiskus abgeführt hat. Der Mitgliedstaat des Kunden würde seine Steuerpflichtigen auf die übliche Weise kontrollieren, um sicherzustellen, dass sie nicht zu viel Mehrwertsteuer auf die innergemeinschaftlichen Erwerbe abgezogen haben. Wenn diese Grundsätze angewandt werden, wäre jeder Mitgliedstaat motiviert, die Mehrwertsteuer ordnungsgemäß zu erheben und zu kontrollieren. Für den Fall, dass Differenzbeträge offen bleiben, die nicht aufgeklärt werden können, wird vorgeschlagen, dass beide Mitgliedstaaten etwaige Ausfälle zu gleichen Teilen tragen, wodurch gewährleistet wird, dass beide daran interessiert sind, eine ordnungsgemäße Kontrolle auszuüben.

### 3.2. Fazit zur Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen

Aus der Analyse, die die Kommission in dem vom Rat bestimmten Zeitrahmen durchführen konnte, geht hervor, dass ein System zur Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen positive Elemente enthält. Von den festgestellten Schwachpunkten ist keiner schwerwiegend genug, um das System abzulehnen.

Allerdings gibt es einen Punkt, der nach Ansicht der Kommission geklärt werden muss, bevor das System weiter geprüft wird. **Auf der politischen Ebene wäre die schwierigste Frage, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, ihre Steuereinnahmen von Transferzahlungen aus anderen Mitgliedstaaten abhängig zu machen.** Da bis zu 10% der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen betroffen sein können und das Gesamtvolumen EU-weit rund 30 Mrd. EUR beträgt, **stellt sich die Frage, ob die Mitgliedstatten bereit sind, sich in eine solche Abhängigkeit zu begeben.**

***Wenn diese Frage bejaht wird,*** ist die Kommission bereit, die Funktionsweise des Clearingsystems detaillierter zu erläutern und sie würde die Analysen abschließen, die für die spezielle Konzeption der Steuerregelung benötigt werden. Ein solches Vorhaben erfordert allerdings weitere Beiträge der Steuerverwaltungen.

***Wird die Frage verneint,*** wäre ein System mit einem Clearingmechanismus ausgeschlossen. Die **einzige Alternative in diesem Fall wäre die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen am Bestimmungsort** und der Rat müsste gegenüber der Kommission erklären, ob diese Alternative weiter geprüft werden soll oder nicht. Allerdings möchte die Kommission deutlich darauf hinweisen, dass eine solche Alternative die Einführung einer einzigen Anlaufstelle erfordern würde (was der Rat und das Europäischen Parlament ohnehin unterstützten), und dass sie eine Besteuerung zum zutreffenden Satz im Mitgliedstaat des Erwerbs ermöglichen würde. In diesem Fall wäre ein gemeinsamer Satz von 15% für innergemeinschaftliche Lieferungen überflüssig. Davon abgesehen wären die Kosten für Steuerpflichtige und Steuerverwaltungen niedriger.

**Nach Ansicht der Kommission sind dies die Punkte, zu denen der Rat weitere Leitlinien vorgeben muss, damit entschieden werden kann, ob die Option einer Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen weiter geprüft werden sollte.**

## 4. VERLAGERUNG DER STEUERSCHULDNERSCHAFT (REVERSE CHARGE)

### 4.1. Ergebnisse der Analyse der Kommission

Nach Ansicht der Kommission würde die Einführung einer generellen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft (Reverse Charge) den Karussellbetrug und andere Arten von Betrug beim Vorsteuerabzug erheblich verringern. Die Kommission befürchtet allerdings, dass die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft bei den Mitgliedstaaten letztendlich zu Einnahmeausfällen aufgrund anderer, neuer Betrugsarten führen kann.

Um solche neuen **Betrugsarten** – in erster Line den unversteuerten Verbrauch und den Missbrauch von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern – zu bekämpfen, müsste das System von verschiedenen Maßnahmen flankiert werden, die es komplizierter machen und die Belastung von Unternehmen und Steuerverwaltungen erhöhen.

Zunächst einmal dürfte es erforderlich sein, einen **Schwellenwert** anzuwenden, um die Gefahr eines unversteuerten Endverbrauchs zu begrenzen. Ein solcher Schwellenwert dürfte eine größere Komplikation bedeuten, denn er würde Unterscheidungen erfordern, die gegenwärtig nicht vorgenommen werden und die nicht der wirtschaftlichen Realität entsprechen. Zudem sind für die praktische Anwendung neue Definitionen erforderlich, die alle denkbaren Fälle abdecken.

Zweitens würde das System zwischen Steuerpflichtigen, die im Rahmen des Verfahrens zur Verlagerung der Steuerschuld Käufe tätigen können und allen anderen Personen unterscheiden, wodurch den Steuerpflichtigen mit der entsprechenden Identifizierung **neue Pflichten** auferlegt würden. Die Steuerverwaltungen müssten Instrumente entwickeln und anbieten, damit die Unternehmen ihren Pflichten nachkommen können und sie müssten für die Rechtssicherheit sorgen, die die Unternehmen benötigen, um sich zwischen der Anwendung des normalen Mehrwertsteuersystems und dem Verfahren der Verlagerung der Steuerschuld zu entscheiden. Es sollte nicht übersehen werden, dass alle Steuerpflichtigen beide Systeme wahrscheinlich parallel anwenden müssten, was große Komplikationen verursacht. Zudem würde das System zu einer Zunahme von Erstattungen führen, weil Steuerpflichtige die Vorsteuer auf kleinere Käufe nicht mehr verrechnen könnten, da ihre Ausgangsumsätze im Verfahren der Umkehrung der Steuerschuld nicht mehr besteuert würden. Da die Mitgliedstaaten bereits einen unverhältnismäßig hohen Anteil ihrer Ressourcen für die Überprüfung von Rückforderungen einsetzen, müssten sie ihre personellen Mittel weiter aufstocken, um zu gewährleisten, dass Steuerpflichtige, deren Steuererklärung eine Steuerschuld ausweist ist, wie bisher kontrolliert werden. Dies könnte sich unmittelbar auf die Effizienz der Mehrwertsteuer als Einnahmequelle für die Mitgliedstaaten auswirken.

Drittens müssten **Berichtspflichten** eingeführt werden, die einen einfachen Abgleich der Angaben von Lieferanten und Käufern ermöglichen, um den Wegfall der fraktionierten Zahlungen zu kompensieren. Solche Pflichten müssten noch weiter verfeinert werden, um ein einheitliches Berichtswesen zu gewährleisten, das inkongruente Daten verhindert.

Welche Zusatzkosten ein solches System den Unternehmen verursachen würde, ist noch nicht ganz klar. Allein die Berichtspflichten wären bei ihrer Einführung mit einem einmaligen, erheblichen Kostenaufwand verbunden, zu dem noch die laufenden Kosten hinzukämen. Das für die Unternehmen mit Abstand teuerste Element bei einer Verlagerung der Steuerschuldnerschaft ist jedoch die ordnungsgemäße Anwendung eines Schwellenwerts. In einer aktuellen Studie des Instituts „KMU Forschung Austria“ für die Wiener Wirtschaftskammer werden die einmaligen Kosten für KMU auf 12 750 bis 20 000 EUR veranschlagt und die laufenden Kosten auf 6 000 bis 9 300 EUR pro Jahr. Laut einer etwas älteren deutschen Studie würden sich die Kosten für deutsche Steuerpflichtige auf insgesamt 1,6 bis 2 Mrd. EUR in dem Jahr belaufen, in dem die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft eingeführt wird, und die laufenden Kosten betrügen jährlich zwischen 100 und 200 Mio. EUR.

Die Kosten für die Steuerverwaltungen würden zum großen Teil von den Kontrollmaßnahmen abhängen, die die Behörden durchführen würden. Während einerseits steigende Einnahmen zu verzeichnen wären, weil der Betrug beim Vorsteuerabzug weitgehend reduziert würde, wären andererseits in anderen Bereichen spezielle Kontrollen unvermeidlich. Bei der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft wäre die Mehrwertsteuer größtenteils von den Endlieferanten in der Produktionskette zu entrichten, die in vielen Ländern möglicherweise kleiner und weniger zuverlässig sind als die wenigen Großunternehmen, die gegenwärtig in den meisten Mitgliedstaaten einen großen Teil der Mehrwertsteuer zahlen. Die Kontrolle des Einzelhandels erfordert aufgrund der Wesensmerkmale dieses Sektors mehr Ressourcen, insbesondere wenn alle Einzelhändler steuerfreie Lieferungen erhalten. Neue, detaillierte Berichtspflichten für alle Unternehmen in der Volkswirtschaft würden auch **neue Formen des Risikomanagements** erfordern, um den neuen, umfangreichen Informationsfluss bewältigen zu können. Da die Identifikation der Steuerpflichtigen noch wichtiger wäre als im jetzigen System, wären ein höherer Aufwand und zusätzliche Ressourcen erforderlich. Des Weiteren muss die allgemeine Kontrolle aller Unternehmen – und nicht nur derjenigen, die Mehrwertsteuer entrichten – beibehalten werden, damit die Umleitung von Waren und Dienstleistungen in die **Schattenwirtschaft** verhindert wird. In ihren Antworten auf den Fragebogen waren die Mitgliedstaaten kaum dazu in der Lage, das Ausmaß der mutmaßlichen Kosten für die Verwaltungen zu beziffern.

In den Antworten der Mitgliedstaaten gab es nur wenige konkrete Hinweise darauf, wie sich die Anwendung eines Systems zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft auf andere Mitgliedstaaten auswirken könnte. Aus den Antworten ging jedoch hervor, dass ein sehr strenges Kontrollsystem für erforderlich gehalten wird, um andere Mitgliedstaaten vor negativen Auswirkungen zu schützen, die eine solche Verlagerung haben könnte. Es wird die Auffassung vertreten, dass die Verwaltungszusammenarbeit verbessert werden muss, um dieser neuen Situation gerecht zu werden.

Es gibt kaum Hinweise darauf, dass bei der Einführung spezieller Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung betrügerisches Verhalten in andere Mitgliedstaaten verlagert wird. Da solche Maßnahmen bisher aber bereichsspezifisch waren, wird befürchtet, dass eine allgemeinere Maßnahme wie die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft eine andere Wirkung entfalten könnte.

### 4.2. Kohärenz mit dem geltenden MwSt-System

Nach Ansicht der Kommission würde sich eine so grundlegende Änderung des MwSt-Systems infolge der fakultativen Einführung einer allgemeinen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft ganz erheblich auf die Kohärenz und die Harmonisierung des MwSt-Systems der EU und auf den Umfang seiner künftigen Entwicklung auswirken.

Die Rechtsvorschriften der EU werden gegenwärtig vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Rahmens entwickelt und entworfen. Gäbe es in der Europäischen Gemeinschaft zwei grundverschiedene MwSt-Systeme, so müssten bei der Ausarbeitung und Erörterung von Rechtsakten beide Systeme berücksichtigt werden. Es wäre äußerst schwierig, ein solches duales System weiter zu entwickeln, um dem sich verändernden Binnenmarkt gerecht zu werden. Das gilt insbesondere bei den jeweils völlig verschiedenen Verpflichtungen, die sich aus den unterschiedlichen Systemen ergeben. In einer solchen unausgewogenen Situation wäre die künftige Harmonisierung der Mehrwertsteuer stark gefährdet, denn die Mitgliedstaaten hätten je nach dem von ihnen angewandten System ein unterschiedliches Interesse an Verbesserungen.

Daher ist es wichtig, zu erkennen, dass die fakultative Verlagerung der Steuerschuldnerschaft vom derzeitigen Stand der Harmonisierung, die den Unternehmen im Binnenmarkt zugute kommt, wegführt. Die zusätzlichen Komplikationen für die Unternehmen, mit denen eine fakultative Verlagerung der Steuerschuldnerschaft verbunden wäre, dürften die Verwirklichung der Wachstums- und Beschäftigungsziele der Gemeinschaft beeinträchtigen, die davon abhängen, die Belastung der Unternehmen zu verringern. Ein solches System würde insbesondere der bisher verfolgten Mehrwertsteuerstrategie widersprechen, die darauf abzielt, die Funktionsweise der Mehrwertsteuer im Binnenmarkt durch die Entlastung der Unternehmen und die Schaffung von Rechtssicherheit weiter zu vereinfachen.

### 4.3. Schlussfolgerungen zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft

Ein allgemeines System zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft wäre zweifelsohne ein neues Konzept, das sowohl positive als auch negative Folgen haben könnte. Unabhängig von einem abschließenden Urteil über das System ist allerdings mit dem Konzept einer fakultativen Verlagerung der Steuerschuld insofern ein größeres Problem verbunden, als sich dieses Konzept grundlegend vom derzeitigen System unterscheidet. Die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft würde die Festlegung eines zweiten Systems auf EU-Ebene erforderlich machen und sich damit negativ auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. Des Weiteren würde es sowohl die Harmonisierung als auch die Möglichkeiten für eine weitere Verbesserung des MwSt-Systems beeinträchtigen.

Hinzu kommt, dass der fakultative Charakter einer allgemeinen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft die Kosten für die Unternehmen erhöhen und wesentlich zur Entstehung neuer Betrugsarten innerhalb der EU beitragen würde.

**Daher sollte ein allgemeines System zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft nach Ansicht der Kommission entweder EU-weit zwingend sein oder das Konzept sollte aufgegeben werden.**

## 5. MÖGLICHKEIT EINES PILOTPROJEKTS FÜR EINEN BEFRISTETEN ZEITRAUM IN EINEM INTERESSIERTEN MITGLIEDSTAAT

### 5.1. Ergebnisse der Analyse der Kommission

Im Lichte der oben erläuterten Analyse ist die Kommission noch nicht davon überzeugt, dass das allgemeine Modell zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft geeignet wäre, das MwSt-System besser gegen Betrug abzusichern. Sie räumt ein, dass es eine abschreckende Wirkung auf Karussellbetrüger hätte, hat aber Bedenken hinsichtlich der anderen Auswirkungen einer solchen Umstellung. Allerdings muss sie betonen, dass die Analyse des Systems zur Verlagerung der Steuerschuld überwiegend hypothetischer Art ist, weil keine echten Erfahrungen vorliegen, aus denen Lehren gezogen werden könnten. Da empirische Daten fehlen – bisher wird in keinem Land der Welt ein solches System angewandt – erlauben die bisherigen Analysen keine endgültige Entscheidung. Da bei einer weiteren Prüfung der Frage wegen des hypothetischen Charakters das Problem dasselbe wäre, könnte nach Auffassung der Kommission nur ein Pilotprojekt in einem Mitgliedstaat eine fundiertere Antwort auf die vom Rat aufgeworfenen Fragen ermöglichen.

Es muss allerdings betont werden, dass das Ziel eines Pilotprojekts die Erprobung einer **obligatorischen allgemeinen Verlagerung** der Steuerschuldnerschaft wäre, da wegen des Binnenmarktes und der Tatsache, dass durch eine solche Verlagerung das gemeinsame Mehrwertsteuersystem de facto abgeschafft würde, nicht ins Auge gefasst werden kann, nur einigen Mitgliedstaaten zu gestatten, das MwSt-System auf diese Weise zu verändern.

Ein Pilotprojekt müsste so angelegt sein, dass einerseits möglichst viele Erkenntnisse darüber gewonnen werden können, wie ein solches System funktioniert, und andererseits weder der Mitgliedstaat, der sich freiwillig dafür gemeldet hat, noch irgendein anderer Mitgliedstaat größeren Risiken ausgesetzt werden.

In dieser Hinsicht ist es wichtig, dass die Volkswirtschaft des freiwilligen Mitgliedstaats eine repräsentative Größe hat, aber nicht von so überragender Bedeutung ist, dass der innergemeinschaftliche Handel beeinflusst würde.

Ein Pilotprojekt wäre naturgemäß befristet. Der Zeitraum sollte so bemessen sein, dass die erforderlichen Ergebnisse erzielt werden und die Kosten, die den Steuerpflichtigen bei der Umstellung auf das System und dann schließlich bei der Rückkehr zum herkömmlichen MwSt-System entstehen, nicht unverhältnismäßig hoch sind. Das Pilotprojekt sollte Aufschluss über Folgendes geben:

- Inwiefern trägt die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft wirklich dazu bei, den Betrug zu begrenzen und zu verringern? Hierzu wäre festzustellen, inwieweit sich die betrugsbedingten MwSt-Ausfälle insgesamt gesehen verringern und um welche Arten von Betrug es sich dabei handelt.

- Inwiefern stellen neue Arten von Betrug eine echte Gefahr dar und mit welchen Maßnahmen kann das Risiko am besten verringert werden? Dabei wären die Entwicklungen bei einzelnen Betrugsarten und die Kontrollmaßnahmen zur Eindämmung des Betrugs laufend zu beurteilen. Dabei ist zu beachten, dass es

sich nicht um Maßnahmen handeln sollte, die bereits im derzeitigen System Erfolg versprechend sind.

- Die Kosten der Anwendung des Systems und die Frage, ob diese Kosten im richtigen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sich für die öffentliche Hand ergeben.

Das Pilotprojekt müsste auch ein Überwachungssystem umfassen, das Transparenz gewährleistet und Aufschluss über etwaige negative Folgen für andere Mitgliedstaaten gibt. Im Interesse der Ausgewogenheit wird vorgeschlagen, eine Lenkungsgruppe zu bilden, in der das betreffende Land, die Kommission und zumindest die benachbarten Mitgliedstaaten vertreten sind.

Nach Auffassung der Kommission sollte das Pilotprojekt eine Laufzeit von mindestens fünf Jahren haben, da statistische Daten, mit denen seine Wirkung beurteilt werden kann, frühestens nach drei Jahren vorliegen würden. Es könnte auch ein längerer Zeitraum erwogen werden, da Betrüger möglicherweise zögern, neue Betrugsarten zu entwickeln, wenn sie wissen, dass das Pilotprojekt nur für kurze Zeit läuft.

Die Kommission ist bereit, zusammen mit allen Delegationen in der Arbeitsgruppe Nr. 1 die Einzelheiten für die Anwendung einer allgemeinen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft in einer Versuchsphase auszuarbeiten. Sodann könnte die Kommission auf der Grundlage dieser Arbeiten einen Vorschlag für den entsprechenden Rechtsakt vorlegen.

### 5.2. Schlussfolgerung zu dem Pilotprojekt

Die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft ist ein Konzept, das zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden kann und auch nicht ausgeschlossen werden sollte, weil es unbestreitbare Vorteile bietet. Da es sich aber um ein System handelt, das sich grundlegend vom jetzigen System unterscheidet, könnte es niemals fakultativ eingeführt werden, ohne das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu beeinträchtigen. Da eine Entscheidung über die Einführung eines solchen Systems verfrüht wäre, solange keine empirischen Daten über das System vorliegen, **wird der Rat ersucht,**

- **zu prüfen, ob ein Pilotprojekt geplant werden sollte, um festzustellen, ob die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft eine geeignete Maßnahme zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs wäre, und**

- **falls die Durchführung eines solchen Pilotprojekts in Betracht kommt, zu bestätigen, dass die Kommission mit den Vorbereitungen beginnen sollte, damit ein Land, das sich hierzu freiwillig bereit erklärt, auf der Grundlage der in der vorliegenden Mitteilung ausgeführten Bedingungen ein Pilotprojekt einleiten kann.**