

## **Zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen über einem bestimmten Schwellenwert (COM(2016) 811 final)**

Am 7. April 2016 hat die EU-Kommission einen Mehrwertsteueraktionsplan (COM(2016) 148) vorgestellt, welches ein einfacheres, robusteres und effizienteres Mehrwertsteuersystem vorsieht. DIE FAMILIENUNTERNEHMER haben diese Initiative in der Stellungnahme vom 15. April 2016<sup>1</sup> ausdrücklich begrüßt, da das jetzige Regime Mehrwertsteuerbetrug begünstigt, insbesondere im Wege der Umsatzsteuerkarusselle, und für viele Familienunternehmer immense Verwaltungskosten sowie auch Wettbewerbsnachteile verursacht.

Angesichts des derzeitigen Ausmaßes des Mehrwertsteuerbetrugs und der Tatsache, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen davon betroffen sind und es mehrere Jahre dauern wird, bevor das endgültige Mehrwertsteuersystem umgesetzt ist, könnten einige konkrete Sofortmaßnahmen notwendig sein. In diesem Zusammenhang haben einige Mitgliedstaaten gebeten, eine befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft anzuwenden zu dürfen, um gegen den weitverbreiteten Karussellbetrug vorzugehen.

Der vorliegende Vorschlag vom 21.12.2016 greift diesen Wunsch auf: Mitgliedstaaten können – befristet bis zum Jahr 2022 – ein flächendeckendes Reverse-Charge-Verfahren für Warenlieferungen oder Dienstleistungen, die einen Schwellenwert von 10.000 Euro pro Rechnung übersteigen, einführen, wenn die nationale Mehrwertsteuerlücke mindestens fünf Prozentpunkte über dem Medianwert der gemeinschaftlichen Mehrwertsteuerlücke liegt, der Anteil des Umsatzsteuer-Karussellbetrugs an seiner gesamten Mehrwertsteuerlücke sich auf mehr als 25 Prozent beläuft und eine Feststellung erfolgt ist, dass andere Gegenmaßnahmen nicht ausreichen, um den Karussellbetrug national zu bekämpfen.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern die Erweiterung des Reverse-Charge-Mechanismus flächendeckend für Europa auf alle Umsätze zwischen Unternehmern. Der Vorschlag ist ein wichtiger erster Schritt zur Umsetzung dieses Systems. Jedoch sind die genannten Voraussetzungen so eng gefasst, dass die Maßnahme ins Leere läuft und kein Mitgliedsstaat das Reverse-Charge-Verfahren auch nur zu Versuchszwecken wie vorgesehen einführen kann. Insbesondere der zu hohe Schwellenwert und der eingeschränkte sachliche Anwendungsbereich, wie die Vorlage der nationalen Betrugskenntzahlen, sind nicht tauglich.

---

<sup>1</sup> [https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/publikationen/stellungnahmen/2016/familienunternehmer\\_stellungnahme\\_ust\\_aktionsplan.pdf](https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/publikationen/stellungnahmen/2016/familienunternehmer_stellungnahme_ust_aktionsplan.pdf)

## 1. Vorteile des Reverse-Charge-Verfahrens

Eines der steuerpolitischen Kernforderungen für DIE FAMILIENUNTERNEHMER ist die Erweiterung des Reverse-Charge-Mechanismus flächendeckend für Europa auf alle Umsätze zwischen Unternehmern. Indem die gesamte Vorsteuererhebung und –erstattung sich erübrigt und insofern kein Geld fließt, entfällt jegliches Betrugspotenzial.

Außerdem würden Unternehmer im B2B-Bereich hinsichtlich der Finanzierung und Verwaltungspflichten massiv entlastet werden. Die Rechnungsstellung würde erheblich vereinfacht. Unternehmer müssten die Vorsteuer nicht mehr „vorfinanzieren“. Wettbewerbsnachteile zu großen Unternehmen, die die Vorsteuererstattung als Finanzierungsinstrument nutzen könnten, werden reduziert. Des Weiteren könnten viele Umsatzsteuerausfälle infolge von Insolvenzen vermieden werden.

Durch einen flächendeckenden Reverse-Charge-Mechanismus würde außerdem eine Vereinfachung und Vereinheitlichung gewährleistet, da es das jetzige System eines Nebeneinander von Normalbesteuerung, Ist-Besteuerung und „Reverse Charge“ reduzieren würde. Auch der grenzüberschreitende Verkehr mit seinen derzeit unterschiedlichen Voraussetzungen zu Vereinfachungsregeln und Registrierungspflichten würde erleichtert werden. Ebenso ist der Europäische Rechnungshof der Auffassung, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft ein nützliches Instrument zur Betrugsbekämpfung ist.<sup>2</sup>

Viele Mitgliedstaaten – darunter unter anderem Deutschland, England, Tschechien und Österreich – haben gute Erfahrungen mit der Einführung der Umkehr in besonders missbrauchsanfälligen Branchen (z. B. Handys, Gas und Strom, Telekommunikationsdienste, Spielkonsolen, Tablets und Laptops, Getreide und Rohstoffe sowie Metalle) gemacht. Die schon heute zulässigen, allerdings auf einzelne Leistungen und Branchen beschränkten Reverse-Charge-Verfahren reichen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs jedoch nicht aus. Die Täter können mit ihren Karussellgeschäften ohne weiteres auf nicht erfasste Leistungen und Branchen ausweichen. Sie führen zudem zu Rechtsunsicherheiten und Vollzugsproblemen wegen der zum Teil schwierigen Abgrenzung von unter die Sonderregel fallenden und von ihr nicht erfassten Umsätzen. Ein generelles Reverse-Charge-Verfahren hätte diese Nachteile nicht.

Insofern begrüßen DIE FAMILIENUNTERNEHMER ausdrücklich die Initiative der EU-Kommission zur Einführung einer generellen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren) und der ersten Umsetzung durch den vorliegenden Vorschlag.

## 2. Vorteile des vorliegenden Vorschlags

Durch die Ermächtigung im Rahmen des EU-Vorschlags können die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs erheblich erweitert werden, ohne dass vom Mehrwertsteuerbetrug weniger betroffene Mitgliedstaaten am generellen

---

<sup>2</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_24/SR\\_VAT\\_FRAUD\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_EN.pdf)

Reverse-Charge-Verfahren teilnehmen müssen. Dadurch fällt der mit der Änderung der Steuerschuldnerschaft verbundene Aufwand für die Steuerverwaltung und die Steuerpflichtigen nur in den Mitgliedstaaten an, die sich zur Teilnahme entschließen. Ein generelles Reverse-Charge-Verfahren ist nicht nur als Maßnahme zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs geeignet, sondern verhindert Steuerausfälle auch bei Sachverhalten, bei denen Unternehmer in der Umsatzkette nicht mehr zahlungsfähig sind, der Vorsteuerabzug aber nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Zugleich können durch die Erfahrungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten wertvolle Erkenntnisse für die Entwicklung eines endgültigen Mehrwertsteuersystems gewonnen werden.

### 3. Mangelnde Praxistauglichkeit

Obwohl in der Theorie ein guter Vorschlag, ist die Initiative überhaupt nicht praxistauglich. Denn der viel zu hohe Schwellenwert von 10.000 Euro pro Rechnung schließt die Mehrzahl von betrugsrelevanten Sachverhalten aus.

Die EU-Kommission argumentiert, dass eine Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens ohne einen Schwellenwert insbesondere zu viel Bürokratie und Systemumstellungen für kleine und mittlere Unternehmen führen würde. Als Beispiele werden Zahlungen von Unternehmern im Supermarkt, Taxifahrten oder ähnliches genannt.<sup>3</sup> Dies rechtfertigt aber in keiner Weise einen so hohen Schwellenwert pro Rechnung.

Die große Mehrheit aller kleinen und mittleren Unternehmen nutzt ein elektronisches Buchführungssystem, welches die Basisdaten von Lieferanten und Kunden enthält. Insofern wäre eine Umstellung lediglich mit einer simplen Software-Adaption erledigt. Hinzu kommen in vielen Mitgliedsstaaten Verpflichtungen, dass Zahlungen ab einem bestimmten Wert nur elektronisch erfolgen können. Dies erleichtert die Verfolgung und Identifikation des Empfängers, welches zusätzliches Missbrauchsrisiko reduziert. In der Tschechischen Republik wurde sogar im letzten Jahr ein hochentwickeltes elektronisches Umsatzsteuer-Reportingsystem (VAT-Controlstatements) eingeführt. Nach Angaben des Finanzministeriums ließe sich dadurch bereits jetzt schon ermitteln, ob Zahlungen gestückelt werden, um unter einem bestimmten Schwellenwert zu bleiben und damit die Verpflichtung zu umgehen.<sup>4</sup>

Selbst in Deutschland, der größten Volkswirtschaft der EU, ist die höchste gesetzlich geregelte Schwelle zur Anwendung des Mechanismus bei Lieferung von Metallen und Metallhalberzeugnissen bei 5.000 Euro pro wirtschaftlichen Vorgang. Dieser kann allenfalls als Orientierung für den EU-Vorschlag dienen und höchstens die absolute Obergrenze darstellen. Sachregerecht wäre aus unserer Sicht 1.000 Euro.

Außerdem kommt aufgrund der restriktiven Voraussetzungen hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereiches nur eine sehr kleine Zahl von Mitgliedstaaten in Betracht, für die sich die Einführung noch lohnen könnte. Dabei besteht überhaupt keine zusätzliche Gefahr, dass sich der Betrug über Nachbargrenzen verschieben könne, da diese auch das Verfahren

<sup>3</sup> EU Commission, Impact Assessment 23.12.2016, 2016/0406 (CNS), S. 32

<sup>4</sup> EU Commission, Impact Assessment 23.12.2016, 2016/0406 (CNS), S. 85

anwenden können und in den Prozess mit eingebunden werden. Sollte es zu Betrugsfällen kommen, entstehen diese bereits unabhängig von nachbarschaftlichen Systemen.

Das vorgeschlagene Verfahren der Ermächtigung einzelner Mitgliedstaaten durch die Kommission dürfte die Umsetzung des Vorschlags durch einzelne Mitgliedstaaten nahezu sicher ausschließen. Die noch in Betracht kommenden Mitgliedstaaten müssten sich zudem zur Umsetzung des Vorschlags entschließen, obwohl sich die Kommission vorbehält, die Ermächtigung bei „beträchtlichen negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt“ kurzfristig zu widerrufen. Mit anderen Worten: Es wird aufgrund der Voraussetzungen weder zu vielen Anträgen der Mitgliedsstaaten kommen, noch ihnen je zugestimmt werden, das Reverse-Charge-Verfahren umzusetzen.

## 4. Alternativen

Die EU-Kommission nennt in dem Mehrwertsteueraktionsplan als Alternative zum Reverse-Charge-Verfahren eine gleichlaufende Besteuerung. Dies mag zwar das System national und innergemeinschaftlich etwas vereinheitlichen, führt aber im Gegensatz zu den von der EU-Kommission genannten Vereinfachungen zu neuen Problemen: So würden zu den bereits national aufwendigen Administrationspflichten und Finanzierungsnotwendigkeiten der Vorsteuer, diese nun auch für innergemeinschaftliche Lieferungen hinzukommen. Sie müssten dann ebenfalls die Anforderungen der anderen 27 Mitgliedstaaten erfüllen, insbesondere müsste der dortige Steuersatz, sowie wahrscheinlich auch die nationale Währung im Bestimmungsland, für die Vorsteuererhebung und -erstattung im Ursprungsland beachtet werden. Umso komplizierter würde dies im Hinblick auf den weiteren Vorschlag, die Mehrwertsteuersätze wieder vermehrt national festzusetzen. Im schlimmsten Fall könnte es abschreckende Wirkung haben, über die nationalen Grenzen hinweg geschäftlich tätig zu werden, welches das Ziel des Europäischen Binnenmarktes untergraben würde. Die jetzige Besteuerung der innergemeinschaftlichen Lieferungen und Leistungen entspricht bereits jetzt in einem gewissen Umfang dem Reverse-Charge-Verfahren. Die Anwendung der Normalbesteuerung auch auf grenzüberschreitende Transaktionen, würde damit die Vorsteuerbetrugsfälle vielmehr vergrößern.

Größtes Hindernis wäre aber das nicht vorliegende Vertrauen und die Zusammenarbeit der national souveränen Steuerverwaltungen. Die vorgeschlagene Option würde nur funktionieren, wenn sich der Mitgliedstaat, in den die Gegenstände geliefert werden, bei der Erhebung der Mehrwertsteuer auf den grenzüberschreitenden Umsatz auf den Ursprungsmitgliedstaat vollständig verlassen könnte. Die zwischen den Steuerverwaltungen bestehenden Effizienzunterschiede bei der Erhebung der Mehrwertsteuer und der Betrugsbekämpfung, müssten nach oben angeglichen werden. Ein solches System würde auch erhebliche Veränderungen für Unternehmen bedeuten.

Gerade aufgrund dieser erheblichen Bedenken hinsichtlich der Alternativen lohnt es sich, ein bereits in vielen Branchen bewährtes Reverse-Charge-System weiter auszudehnen im Rahmen dieses EU-Vorschlags und eine praxistaugliche Anwendung für einzelne Mitgliedsstaaten im Rahmen dieser ersten Phase hin zum endgültigen europäischen Mehrwertsteuersystem zu finden.