



Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

**Einschätzung der Bundessteuerberaterkammer
zum Vorschlag der Europäischen Kommission
zur Standard-Mehrwertsteuererklärung
vom 23. Oktober 2013**

Abt. Steuerrecht

Telefon: 030 24 00 87-61
Telefax: 030 24 00 87-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

16. Januar 2014

I. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlages

Am 23. Oktober 2013 hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie in Bezug auf eine Standard-Mehrwertsteuererklärung abgegeben. Eine Standard-Mehrwertsteuererklärung soll nach diesen Plänen verbindlich in allen Mitgliedstaaten gelten und von allen Unternehmern verwendet werden. Die bisherigen nationalen Mehrwertsteuererklärungen (Vor anmeldung und Jahreserklärung) sollen entfallen.

Inhaltlich werden 5 standardisierte Pflichtfelder vorgeschrieben, die von den Unternehmern auszufüllen sind. Die Mitgliedstaaten können weitere 21 standardisierte Felder nach eigener Wahl vorsehen. Es können noch zusätzliche Informationen festgelegt werden. Zum Beispiel wenn die Mitgliedstaaten für besondere Gebiete oder Territorien Sondervorschriften oder für bestimmte Steuerpflichtige oder Umsätze Sonderregelungen anwenden.

Besteuerungszeitraum ist grundsätzlich der Monat. Die Mitgliedstaaten können (wie bisher) den Steuerpflichtigen gestatten, Erklärungen für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr abzugeben. Eine Ausnahme gilt für Unternehmer mit einem Jahresumsatz von weniger als 2 Mio. €. Diese können vierteljährliche Erklärungen abgeben, sofern kein Risiko für die Kontrolle und Erhebung der Mehrwertsteuer besteht.

Die Mehrwertsteuererklärung wird frühestens am Ende des auf den Besteuerungszeitraum folgenden Monats abgegeben, die Steuer wird auch zu diesem Zeitpunkt fällig. Die Frist zur Abgabe der Steuererklärung und zur Entrichtung der Steuer ist längstens auf 2 Monate nach Ende des Besteuerungszeitraums festzulegen.

Die Standard-Mehrwertsteuererklärung kann elektronisch abgegeben werden. Einzelheiten der Mehrwertsteuererklärung, die Inhalte der Angaben und Verfahren, die Einzelheiten der Bearbeitung von Korrekturen sowie die gemeinsamen Verfahren der elektronischen Abgabe der Steuererklärung werden im Komitologieverfahren vereinbart. Die Änderungen sollen zum 1. Januar 2017 in Kraft treten.

II. Aktuelle Entwicklungen

Der Bundesrat hat Ende 2013 Subsidiaritätsrüge gegen diesen Vorschlag der EU-Kommission erhoben. Die Länder vertreten die Auffassung, dass der Vorschlag nicht dem europäischen Recht entspricht, da die Union in diesem Zusammenhang über keine Kompetenz zur Regelung verfügt. Nach Auffassung des Bundesrates ist bereits dem Grunde nach keine Kompetenz der EU gegeben, da sich Art. 113 AEUV nur auf Regelungen zum materiellen Umsatzsteuerrecht erstreckt, nicht jedoch auf Bestimmungen mit verfahrensrechtlichem Gehalt. Dies ist Angelegenheit der Mitgliedstaaten.

Der Vorschlag der Kommission steht nach Auffassung des Bundesrates nicht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 AEUV. Da die angestrebten Ziele sich nicht durch die EU besser verwirklichen ließen als durch die Mitgliedstaaten. Das Ziel, die „Mehrwertsteuerlücke“ zu schließen, könne der Vorschlag nicht erreichen. Die Bezeichnung „Standard Mehrwertsteuererklärung“ ist unpassend, da es neben den 5 standardisierten Angaben 21 optionale Angaben gibt. Der Rechtsakt würde daher nicht zu einer echten Standardisierung führen. Die Administration von 28 verschiedenen Mitgliedstaaten durch eine Standard-Mehrwertsteuererklärung ohne Optionen ist nach Auffassung des Bundesrates derzeit nicht möglich.

Die Behauptung der Kommission, dass durch die Standard-Mehrwertsteuererklärung die Kontrolle der Erklärungen durch die Mitgliedstaaten verbessert würde, ist vom Bundesrat nicht nachvollziehbar. Die in Deutschland und in einigen anderen Mitgliedstaaten verwendeten Vordrucke und IT-Verfahren zur elektronischen Erklärungsabgabe sowie Prüfungsroutinen sind der vorgeschlagenen Standard-Mehrwertsteuererklärung im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung überlegen. Negativ wird in diesem Zusammenhang auch die kurze Frist beurteilt. Eine Umsetzung bis zum 1. Januar 2017 wird nach Auffassung des Bundesrates nicht möglich sein.

Die Regelungen zur Berichtigung der Steuererklärungen und Ihren Rechtsfolgen (bis hin zu strafrechtlichen Aspekten) sind verfahrensrechtliche Fragen, die nicht im Wege bloßer Durchführungsbefugnisse der Festlegung durch die Exekutive überlassen werden dürfen.

III. Weiteres Verfahren

Dieser Vorschlag wird im Europäischen Parlament beraten. Der hierfür zuständige Ausschuss im Europäischen Parlament ist der ECON-Ausschuss. Berichterstatter ist der tschechische MdEP Ivo Strejček. Dem Verfahrensblatt des Europäischen Parlaments lässt sich entnehmen, dass die erste Sitzung im ECON-Ausschuss für den 30. Januar 2014 anberaumt ist und die erste Plenarsitzung voraussichtlich am 25. Februar 2014 stattfinden wird.

Nach den Beratungen im Europäischen Parlament wird im Rat der EU darüber abgestimmt. Im Rat wurde das Thema am 15. November 2013 „zur Kenntnis genommen“ und an eine Arbeitsgruppe verwiesen, die im Dezember ihre Arbeit aufgenommen haben soll. Das Vorhaben erfordert Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten im Rat – das Europäische Parlament muss in diesem Fall nur angehört werden.

IV. Einschätzung

Derzeit bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den verlangten Angaben, dem Format der nationalen Formulare und den Abgabefristen. Dies ist für die Unternehmen bei grenzübergreifender Wirtschaftstätigkeit eine große Hürde. Eine einheitliche europäische Standard-Mehrwertsteuererklärung könnte viele Unternehmen entlasten, die aufgrund Ihrer Geschäftstätigkeit in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Umsatzsteuererklärungen abgeben müssen. Bei entsprechender Umsetzung können Unternehmen tatsächlich Verwaltungskosten einsparen.

Dennoch sehen wir den von der Kommission vorgelegten Vorschlag aus folgenden Gründen **sehr kritisch**:

Die Standard-Mehrwertsteuererklärung soll innerhalb einer kurzen Frist von 3 Jahren in allen europäischen Mitgliedstaaten eingeführt werden. Dies wird technisch kaum zu bewerkstelligen sein. Innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten sind die IT-Strukturen teilweise jahrzehntelang gewachsen. Um die Betrugsbekämpfung weiter vorantreiben zu können braucht es Prüfungsmechanismen, die wir z. B. in Deutschland bereits haben. Für die EU müsste ein solches System völlig neu geschaffen werden. Dies benötigt viel Zeit und gründliche Vorarbeit. Eine Umsetzung innerhalb von 3 Jahren wird unmöglich sein.

Im Vorschlag ist vorgesehen, dass die Umsatzsteuerjahreserklärung wegfallen soll. Das Nebeneinander von Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Umsatzsteuererklärungen hat sich in Deutschland bewährt. Viele Vorgänge können erst im Rahmen der Jahreserklärung abschließend beurteilt werden. Die Bemessungsgrundlage steht nicht immer bei Erstellung der entsprechenden Umsatzsteuer-Voranmeldung fest. Beispiele hierfür sind Teilleistungen bei Bauunternehmen oder Nebenkostenabrechnungen bei Vermietungsunternehmen, die Buchung des Eigenverbrauchs, die Aufteilung von Vorsteuern, die Ermittlung der Vorsteuerkorrekturen nach § 15a UStG usw. Sollte die Jahreserklärung wegfallen, würde dies in Deutschland zu mehr Bürokratieaufwand führen, da immer die entsprechende Umsatzsteuervoranmeldung des Monats zu korrigieren ist, in dem die Steuer entstanden bzw. die Vorsteuer abziehbar ist. Bisher konnten solche Vorgänge in der Umsatzsteuerjahreserklärung nachgeklärt werden.

Inhaltlich werden 5 standardisierte Pflichtfelder vorgeschrieben. Die Mitgliedstaaten können weitere 21 standardisierte Felder nach eigener Wahl vorsehen. Darüber hinaus können noch weitere zusätzliche Informationen festgelegt werden. Zum Beispiel wenn die Mitgliedstaaten für besondere Gebiete oder Territorien Sondervorschriften oder für bestimmte Steuerpflichtige oder Umsätze Sonderregelungen anwenden. Da es in verschiedenen Mitgliedstaaten verschiedenste Sonder- und Ausnahmeregelungen gibt, müssen diese auch in der Mehrwertsteuererklärung abgebildet werden. Die Umsetzung in der Praxis wird wahrscheinlich dazu führen, dass sich keine einheitliche Standard-Mehrwertsteuererklärung in der EU durchsetzen wird und viele optionale Felder benötigt werden. Dies führt dazu, dass die Grundidee des Vorschlags – in Form einer einheitlichen Standard-Mehrwertsteuererklärung – zumindest aus kurz- und mittelfristiger Sicht nicht umsetzbar sein wird.

Der Vorschlag sieht vor, dass die folgenden Punkte im Komitologieverfahren¹ geregelt werden sollen:

- technische Einzelheiten der Übermittlung einschließlich einer einheitlichen elektronischen Mitteilung,
- ein gemeinsames Inventar an Definitionen und Verfahren für die Übermittlung von standardisierten Angaben,
- gemeinsame Verfahren für die Korrektur unrichtiger Angaben in der Standard-Mehrwertsteuererklärung,
- gemeinsame elektronische Methoden, mit denen ein ausreichendes Maß an Sicherheit für die Abgabe der Standard-Mehrwertsteuererklärung gewährleistet ist.

¹ *Komitologieverfahren bedeutet, dass bei Erforderlichkeit einer EU-einheitlichen Durchführung, bestimmte Durchführungsbefugnisse auf die Kommission übertragen werden können. Die Durchführungsbefugnisse ermöglichen es der Kommission, Maßnahmen zur Durchführung eines europäischen Rechtsakts zu treffen. Die Kommission verfügt nur dann über Durchführungsbefugnisse, wenn der Basisrechtsakt dies vorsieht; es handelt sich demzufolge nicht um eine generelle Befugnis. Darüber hinaus ist die Ausübung dieser Befugnisse streng geregelt, damit die Mitgliedstaaten an der Ausarbeitung der Durchführungsrechtsakte beteiligt werden. Die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 sieht 2 Verfahren vor, wie die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren können. Bei der Standard-Mehrwertsteuererklärung ist das Prüfungsverfahren von Bedeutung. Daneben gibt es noch das Beratungsverfahren. Bei beiden Verfahren ist die Stellungnahme eines Ausschusses von Vertretern aller Mitgliedstaaten zu den Vorschlägen der Kommission für Durchführungsrechtsakte obligatorisch. Während im Prüfverfahren der Ausschuss mit qualifizierter Mehrheit seiner Vertreter einen vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt verhindern kann, ist es im Beratungsverfahren der Kommission überlassen, ob sie trotz einer ablehnenden Ausschussstellungnahme die Maßnahme durchführen möchte.*

Sollte es aus rechtlichen Gründen überhaupt zulässig sein (siehe Punkt 4 der Subsidiaritätsrüge des Bundesrates) sehen wir es als sehr kritisch an, wenn die Kommission Durchführungsbefugnisse für die Korrektur unrichtiger Angaben in der Standard-Mehrwertsteuererklärung erlässt.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass in Deutschland die Voraussetzungen der Selbstanzeige reformiert wurde und der Grat zwischen bloßer Berichtigung, und strafrechtlich relevanter Steuerverkürzung und Steuerhinterziehung schmal ist. Die Teilselbstanzeige welche in diesen Fällen früher Straffreiheit zur Folge hatte, wurde abgeschafft. Bei der Umsatzsteuer kann eine Steuerhinterziehung sowohl im zu niedrigen Ansatz der Umsatzsteuer als auch im zu hohen Ansatz der Vorsteuer liegen. Nach ständiger BGH-Rechtsprechung greift in diesen Fällen in der Regel das Kompensationsverbot des § 370 Abs. 4 Satz 3 AO, so dass die zu niedrig erklärte Vorsteuer nicht die zu niedrig erklärte Umsatzsteuer ausgleichen kann. Wird die Voranmeldung korrigiert oder verspätet abgegeben, kann dies von der Finanzverwaltung in bestimmten Fällen als Selbstanzeige gewertet werden. Nach aktueller Rechtslage führt die Korrektur nur dann zur Straffreiheit, wenn in vollem Umfang sämtliche strafrechtliche Vorwürfe und Fehler beseitigt werden, soweit noch keine Verjährung vorliegt. Wie das Beispiel Deutschland zeigt, wird es in jedem Land verfahrensrechtliche Besonderheiten geben. Ein Eingriff der EU in das Verfahrensrecht der einzelnen Mitgliedstaaten ist vor diesem Hintergrund nicht zu verantworten.

Abschließend wollen wir noch anmerken, dass alle Mitgliedstaaten – so auch Deutschland – nach diesem Vorschlag einen viele Gebiete umfassenden und erheblichen Umstellungsaufwand haben werden. Dies ist vor dem Hintergrund, dass das Ziel einer einheitlichen Mehrwertsteuererklärung nicht erreicht werden kann, kaum zu verantworten.