

Bundessteuerberaterkammer, KdöR, Postfach 02 88 55, 10131 Berlin

Europäische Kommission  
Generaldirektion „Steuern und Zollunion“  
Mehrwertsteuer und sonstige Umsatzsteuern – Referat C1  
Rue Joseph II 79, Büro J79 05/093  
B-1049 Brüssel  
Belgien

**E-Mail: TAXUD-C1-RATES-NON-REGISTERED@ec.europa.eu**



**Bundessteuerberaterkammer**  
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

**Abt. Steuerrecht**

Unser Zeichen: Hn/Gr  
Tel.: +49 30 240087-64  
Fax: +49 30 240087-99  
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

20. Dezember 2012

## **Konsultationspapier „Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem oben bezeichneten Konsultationspapier Stellung nehmen zu können und nehmen die Gelegenheit gern wahr.

Unsere Ausführungen im Einzelnen finden Sie anliegend.

Mit freundlichen Grüßen  
i. V.

Thomas Hund  
stellv. Hauptgeschäftsführer

Anlage



**Bundessteuerberaterkammer**  
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

**Anlage**

**Stellungnahme**  
**der Bundessteuerberaterkammer**  
**zu dem**  
**Konsultationspapier „Überprüfung bestehender Rechts-**  
**vorschriften zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen“**

**Abt. Steuerrecht**

Telefon: 030 24 00 87-61  
Telefax: 030 24 00 87-99  
E-Mail: [steuerrecht@bstbk.de](mailto:steuerrecht@bstbk.de)

20. Dezember 2012

## Allgemeines

Die Bundessteuerberaterkammer vertritt als gesetzliche Spitzenorganisation die Gesamtheit der bundesweit rund 90.000 Steuerberater, Steuerbevollmächtigten und Steuerberatungsgesellschaften. Sie ist auf nationaler und internationaler Ebene tätig und wirkt an der Beratung der Steuergesetze mit. In diesem Zusammenhang ist ihre Aufgabe unter anderem, für eine Systemgerechtigkeit des Steuerrechts Sorge zu tragen.

Die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwStSystRL) legt fest, dass die Mitgliedstaaten einen MwSt-Normalsatz von mindestens 15 % anwenden müssen (Art. 97 MwStSystRL). Auf bestimmte Güter und Dienstleistungen, die in einem Verzeichnis festgelegt sind, können die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Steuersätze erheben (Art. 98 MwStSystRL). Die ermäßigten Steuersätze müssen mindestens 5 % betragen (Art. 99 Abs. 1 MwStSystRL).

In den Artikeln 102 und 103 MwStSystRL sowie durch Richtlinie 2009/47/EG des Rates wird den Mitgliedsstaaten die Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes in weiteren Fällen ermöglicht. Neben diesen Regelungen sehen die Art. 109 ff. MwStSystRL zeitlich beschränkte Übergangsregelungen im Bereich der ermäßigt besteuerten Steuersätze vor.

Im Dezember 2011 verabschiedete die Kommission eine „Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer – Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist“. Zahlreiche Interessengruppen betonen die zusätzlichen Befolgungskosten aufgrund unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze. Interessengruppen, die von ermäßigten Steuersätzen profitieren, berufen sich hingegen auf politische Ziele (beispielsweise Umverteilung zugunsten einkommensschwacher Haushalte oder Förderung des Konsums von Waren, die als sozial wünschenswert angesehen werden), um die bestehenden niedrigen Steuersätze zu rechtfertigen. Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung klar, dass die Anwendung des normalen Steuersatzes weiterhin das Grundprinzip bleibt und die Mitgliedstaaten in erster Linie dafür verantwortlich sind, den Anwendungsbereich von ermäßigten Steuersätzen dort, wo sie zu einer ungerechtfertigten Steuererleichterung führen, möglichst weit zu beschränken.

In der Praxis ergeben sich immer wieder Diskussionen und Streitigkeiten mit der Finanzverwaltung über die Anwendung der ermäßigten Steuersätze, weil keine eindeutigen und klaren Abgrenzungskriterien gelten. Die Begründetheit und Nachvollziehbarkeit der Steuerermäßigungen ist teilweise nicht mehr gegeben.

Aufgrund der immer größer werdenden „Lücke“ zwischen ermäßigtem Steuersatz und Regelsteuersatz – u. a. in Deutschland – verstärkt sich das Interesse der Unternehmen, auch im Hinblick auf die Vorfinanzierungsnotwendigkeit bei Sollversteuerung, den ermäßigten Steuersatz geltend machen zu können. Auch gegenüber steuerfreien Ausgangsleistungen kann bei Bezug von Eingangsleistungen die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes durch die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs für die Unternehmen günstig sein. Sich hieraus ergebende Vorteile werden nicht unbedingt an den Endverbraucher weitergeleitet.

### **Abschaffung von ermäßigten Steuersätzen, die ein Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts darstellen (Tz. 5 des Konsultationspapiers)**

Sofern ermäßigte Steuersätze auf bestimmte Gegenstände und Dienstleistungen zu einer wesentlichen Wettbewerbsverzerrung führen, ist zu prüfen, ob die ermäßigten Steuersätze abgeschafft werden sollten. In einer Studie aus dem Jahr 2007, die bei Copenhagen Economics in Auftrag gegeben wurde, wurde festgestellt, dass örtlich erbrachte Dienstleistungen nicht zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen können. Jedoch zeigte die Studie auf, dass ermäßigte Steuersätze beträchtliche Befolgungskosten für Unternehmen und Steuerbehörden verursachen. Dies wurde auch in späteren öffentlichen Konsultationen der Kommission bestätigt.

In den Konsultationen der Kommission wurde zudem darauf hingewiesen, dass es in Grenzregionen zu einer Wettbewerbsverzerrung kommen könnte, da hier im Fall größerer Abweichungen bei den Mehrwertsteuersätzen die Unterschiede von Privatpersonen und Unternehmern ohne Vorsteuerabzug ausgenutzt werden könnten. Uns liegen hierzu jedoch keine näheren Informationen vor.

Die MwStSystRL ermöglicht den Mitgliedstaaten unter anderem eine ermäßigte Besteuerung von bestimmten arbeitsintensiven Dienstleistungen. Ziel der Einführung des ermäßigten Steuersatzes war die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Reduzierung der Schattenwirtschaft. Es wird bezweifelt, ob die Anwendungsmöglichkeit des ermäßigten Steuersatzes zur Steigerung der Binnennachfrage, Senkung der Arbeitslosigkeit oder zur Eindämmung der Schwarzarbeit geführt hat.

Wie auch in dem Forschungsgutachten „Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten“ aus dem Jahr 2010 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) dargelegt wurde, ist die Steuerermäßigung für lokale arbeitsintensive Dienstleistungen nicht verhältnismäßig, da ein Nachweis der Wirksamkeit der Steuerermäßigung fehlt. Auch wenn die ermäßigte Besteuerung auf arbeitsintensive Dienstleistungen in Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes möglicherweise vertreten werden kann, ist aufgrund der aufgeführten Punkte fraglich, ob die (mögliche) Zielerreichung die Durchbrechung des Prinzips der allgemeinen Besteuerung rechtfertigt.

### **Abschaffung von ermäßigten Steuersätzen auf Gegenstände und Dienstleistungen, deren Konsum bzw. Inanspruchnahme durch andere EU-Maßnahmen verhindert werden soll (Tz. 6 des Konsultationspapiers)**

Hinsichtlich der Kategorien Wasser, Energie, Abfall sowie Bauen und Wohnen ist darauf hinzuweisen, dass mögliche soziale und wirtschaftliche Gründe für sich betrachtet die ermäßigte Besteuerung nicht rechtfertigen können. Grundsätzlich ist eine Steuerermäßigung mit dem Ziel, einkommensschwächere Haushalte relativ zu einkommensstärkeren Haushalten zu entlasten, positiv zu bewerten. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob die Steuerermäßigung in diesen Kategorien auch an die Verbraucher weitergegeben wird.

Weiterhin ist es u. E. problematisch, die Mehrwertsteuer als Allokationsinstrument einzusetzen. Aus umweltpolitischen Gesichtspunkten stehen der ermäßigten Besteuerung von Wasser und Energie zudem Lenkungsziele (wie beispielsweise ein möglichst niedriger Energieverbrauch) entgegen. Die Steuerermäßigungen sind daher kritisch zu überprüfen und ggf. abzuschaffen.

### **Auf vergleichbare Gegenstände und Dienstleistungen sollte derselbe MwSt-Satz erhoben werden (Tz. 7 des Konsultationspapiers)**

Sofern es für Gegenstände und Dienstleistungen, die dem ermäßigten Steuersatz unterliegen, als Folge des technischen Fortschritts ein vergleichbares Online-Produkt gibt, sollte die Besteuerung technisch neutral erfolgen, d. h. der ermäßigte Steuersatz sollte auch für die Online-Produkte Anwendung finden. Die unterschiedliche Besteuerung von Büchern und Presseerzeugnissen einerseits und digitalen Produkten (wie beispielsweise Audio-Bücher und E-Paper) andererseits erscheint nicht konsistent.

Die Definition der Online-Produkte (E-Book, Online-Zeitung, Online-Zeitschrift, Online-Radioprogramm und Online-Fernsehprogramm) sollte so allgemein gefasst werden, dass möglichst auch zukünftige technische Änderungen in der Definition erfasst sind. Eine EU-weit einheitliche Definition der ermäßigt besteuerten elektronischen Dienstleistungen könnte für Unternehmen mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten vereinfachend wirken und die Ausübung von Umsätzen in anderen Mitgliedstaaten erleichtern. Eine Einschätzung, welche Kosten durch die Einführung ermäßigter Steuersätze auf elektronische Produkte entstehen würden, ist uns nicht möglich.

### **Zusammenfassung**

Ermäßigte Mehrwertsteuersätze verursachen den Unternehmen und den Finanzverwaltungen bedeutende Befolgungskosten, zum Teil durch die oft kosten- und ressourcenintensive Klärung von Auslegungsfragen in Grenzfällen. Diese Problematik kann aus deutscher Sicht nur bestätigt werden.

Wie in dem Gutachten des BMF ausgeführt wurde, sollte der Grundsatz der Allgemeinheit der Umsatzsteuer nur dort durch Steuersatzermäßigungen durchbrochen werden, wo besonders gute Gründe dies ausnahmsweise rechtfertigen. Die damit einhergehende Verkomplizierung des Steuerrechts und die entstehenden Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zu der Verwirklichung der mit der Ermäßigung verfolgten Ziele stehen.

Der Katalog der ermäßigt zu besteuern den Umsätze sollte daher nach unserer Einschätzung grundsätzlich nicht ausgedehnt, sondern vielmehr gestrafft und auf wirklich erforderliche Steuerermäßigungen reduziert werden.

Die Bundessteuerberaterkammer steht Ihnen in der weiteren Beratung zur Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften zu ermäßigten Steuersätzen, auch für detailliertere Fragen, als Ansprechpartner jederzeit zur Verfügung.