

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Europa und Internationales

**zu der Mitteilung des Ministeriums für Finanzen vom
25. Oktober 2017
– Drucksache 16/2922**

Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten; hier: Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Rege- lungen des Mehrwertsteuersystems und Einführung des endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwi- schen Mitgliedstaaten

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

von der Mitteilung des Ministeriums für Finanzen vom 25. Oktober 2017 – Druck-
sache 16/2922 – Kenntnis zu nehmen.

13. 12. 2017

Der Berichterstatter:

Fabian Gramling

Der Vorsitzende:

Willi Stächele

Bericht

Der Ausschuss für Europa und Internationales beriet öffentlich die Mitteilung des Ministeriums für Finanzen, Drucksache 16/2922, in seiner 13. Sitzung am 13. Dezember 2017.

Abg. Manfred Kern GRÜNE trug vor, das Reverse-Charge-Verfahren sehe vor, dass bei bestimmten steuerpflichtigen Leistungen die Umsatzsteuerschuld auf den Leistungsempfänger übergehe. Prinzipiell regle das Mehrwertsteuerrecht den innergemeinschaftlichen Erwerb von Gegenständen, wobei der Erwerber dem Lieferanten eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer mitteile und der Erwerber den Erwerb zu versteuern habe. Dieses auf einer Übergangsregelung beruhende System habe sich mittlerweile eingebürgert. Es sei jedoch sehr betrugsanfällig, da der innergemeinschaftliche Erwerb im Bestimmungsmitgliedstaat nicht immer versteuert werde.

Daher habe es nun Überlegungen hinsichtlich der Einführung eines zertifizierten Steuerpflichtigen gegeben. Dieser erhalte gleichsam ein Gütesiegel, wenn er nachweise, dass er seinen Pflichten nachkomme.

Die Fälle, in denen keine Zertifizierung erteilt werde, seien noch nicht ganz klar. Diesbezüglich sei auch vom Bundesrat um Klärung gebeten worden. Er gehe davon aus, dass in den Fällen, in denen keine Zertifizierung vorliege, nach wie vor der leistende Unternehmer die Steuer schulde oder zumindest für die Versteuerung haften.

Prinzipiell halte er den Vorschlag für den richtigen Weg, um dem Umsatzsteuerbetrug, der in ganz Europa sehr stark verbreitet sei, das Wasser etwas abzugraben. Seines Erachtens sollte dem Vorschlag daher wohlwollend gegenübergestellt werden.

Abg. Peter Hofelich SPD brachte vor, auch er wünsche sich eine Systematik, die die bislang geltende Übergangslösung in ein endgültiges Mehrwertsteuersystem führe, bei dem das Bestimmungslandprinzip dominiere und das weniger betrugsanfällig sei. Er hoffe, dass die Zertifizierung ein Weg dahin sei.

Wie er jedoch dem Berichtsbogen entnehme, bedürften die von der Europäischen Kommission unterbreiteten Vorschläge einer vertieften Prüfung, da sie nach der Einschätzung der Bundesregierung das Betrugsrisiko nicht reduzieren würden. Aus Sicht der Bundesregierung wäre die Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens vorzuzugewärtigen. Überdies setze die Erhebung der nationalen Mehrwertsteuer durch die anderen Mitgliedsstaaten erhebliches Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der anderen Steuerverwaltungen voraus. Ihn interessiere die Meinung der baden-württembergischen Steuerverwaltung hinsichtlich der prognostizierten geringeren Betrugsanfälligkeit.

Am 15. Dezember 2017 werde der Vorschlag der Kommission im Plenum des Bundesrats behandelt.

Abg. Dr. Heiner Merz AfD bekräftigte, aus Sicht der Bundesregierung setze die Erhebung der nationalen Mehrwertsteuer durch die anderen Mitgliedsstaaten tatsächlich ein erhebliches Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der anderen Steuerverwaltungen voraus. In diesem Zusammenhang erinnere er beispielhaft an die Aussagen einer Delegation aus Rumänien, die in Baden-Württemberg zu Besuch gewesen sei, um sich einen Eindruck zu machen, wie in Baden-Württemberg Verwaltung funktioniere. Auch die noch nicht abgearbeitete Lagarde-Liste verdeutliche das Problem.

Des Weiteren äußerte er die Befürchtungen, durch die Verleihungen der Zertifizierungen auf europäischer Ebene werde ein Bürokratiemonster geschaffen und durch die Unterteilung in zuverlässige und nicht zuverlässige Steuerzahler entstehe eine Zweiklassengesellschaft. Seines Erachtens könnte das Ganze ein weiteres kleines Steinchen auf dem Weg der direkten Budgetbeschaffung durch Brüssel sein.

Abg. Fabian Gramling CDU meinte, grundsätzlich gehe es darum, zunächst einmal die rechtlichen Grundlagen für ein einheitliches Mehrwertsteuersystem zu prüfen und den Binnenmarkt weiter zu vereinheitlichen. Seine Fraktion sehe eine Harmonisierung und Vereinfachung sowie ein Vorgehen gegen den Mehrwertsteuerbetrug durchaus positiv. Selbstverständlich hätten die Steuerverwaltungen der einzelnen Länder noch die eine oder andere Hausaufgabe zu machen. Das sei jedoch kein Grund, das Ganze auf Eis zu legen. Seine Fraktion stehe dem Vorschlag sehr positiv gegenüber.

Abg. Dr. Erik Schweickert FDP/DVP brachte vor, im Hinblick auf die Betrugsanfälligkeit seien Modifikationen sicherlich richtig, wichtig und notwendig. Doch auch ihn mache die Bewertung der Bundesregierung, wonach die Vorschläge der Kommission die bestehende Situation mit Blick auf den Umsatzsteuerbetrug möglicherweise gar nicht verbessere, stutzig. Denn dann stelle sich durchaus die Frage, warum das Ganze überhaupt gemacht werde.

Des Weiteren interessiere ihn, ob sich die Kriterien für die Gewährung des Status eines zertifizierten Steuerpflichtigen an dem EMCS-Verfahren des Zolls, bei dem es auch eine Zertifizierung gebe, anlehne. Wenn mehr Informationen darüber vorlägen, wie es zu der vorgeschlagenen Regelung gekommen sei, ließe sich auch etwas besser beurteilen, ob die damit verbundene Bürokratie zu aufgebläht oder noch handelbar sei.

Abg. Dr. Wolfgang Gedeon (fraktionslos) äußerte, die Einschätzung seiner Vorredner scheine die gleiche wie die seine zu sein, nur die Schlussfolgerung, also ob den Vorschlägen zugestimmt werde oder nicht, ob ein Vertrauensvorschuss gegeben werde oder ob zunächst einmal abgewartet werde, sei eine andere.

Seines Erachtens sei ein Vertrauensvorschuss zu riskant. Er befürchte, dass es dann zu einer neuen Misere komme. Nach seinem Dafürhalten sollten zunächst einmal die Vorschläge abgelehnt und die weitere Entwicklung der Steuerverwaltung in den Mitgliedsländern in den Blick genommen werden.

Ein Vertreter des Ministeriums für Finanzen führte aus, der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission sehe zwei Schritte vor. Im ersten Schritt gebe es bei zertifizierten Steuerpflichtigen ein Reverse-Charge-Verfahren. Das endgültige Bestimmungslandprinzip solle erst in einem zweiten Schritt kommen. Dazu müsse die EU-Kommission noch konkretisierende Richtlinienvorschläge vorlegen. Das sei für das Jahr 2018 vorgesehen.

Aus Sicht der Steuerverwaltung sei es wichtig, wie der zertifizierte Steuerpflichtige ausgestaltet werde. Dazu bedürfe es einer Durchführungsverordnung. Die Anforderungen für die Gewährung des Status eines zertifizierten Steuerpflichtigen müssten für die Steuerverwaltung und die Wirtschaftsbeteiligten handelbar sein.

Die Zielrichtung der EU-Kommission sei klar. Es würde differenziert zwischen Steuerpflichtigen, die sich tax compliant verhielten, die also ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkämen, und solchen Steuerpflichtigen, die diesen Verpflichtungen nicht nachkämen. Das sei ein völlig neuer Ansatz – auch für Deutschland. Denn bisher werde zumindest nach außen nicht nach dem Motto Steuerpflichtiger erster Klasse und Steuerpflichtiger zweiter Klasse differenziert. Seines Erachtens führe dieser neue Ansatz nicht zu einem Bürokratiemonster. Es sei abzuwarten, wie er sich gestalte.

Wie bereits verschiedentlich angesprochen worden sei, setze dieser Ansatz ein Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltungen anderer Länder voraus. Es müsse darauf vertraut werden, dass die Steuer festgesetzt und auch in die Bundesrepublik Deutschland weitergeleitet werde, wenn beispielsweise ein Steuerpflichtiger in Malta, Zypern, Griechenland oder wo auch immer Lieferungen und Leistungen erbringe. Dazu brauche es jedoch noch entsprechende Durchführungsbestimmungen.

Darüber, ob durch dieses System der Umsatzsteuerbetrug besser bekämpft werden könne als durch das bisherige System, ließen sich nur Prognosen anstellen. Aus Sicht der Bundesregierung wäre ein generelles Reverse-Charge-Verfahren vorzugswürdig. Das Reverse-Charge-Verfahren sei auch im ersten Schritt von der EU-Kommission vorgesehen. Dann führe derjenige, der die Steuer abzuführen habe, gleichzeitig den Vorsteuerabzug durch. Das reduziere das Betrugsvolumen erheblich. Dagegen wären nach dem Vorschlag der Kommission derjenige, der die Steuer schulde, und derjenige, der die Vorsteuer geltend machen könne, zwei verschiedene Beteiligte. Das führe wieder zu Problemen.

Es müsse aber auch gesehen werden, dass die bisherigen Möglichkeiten der Betrugsbekämpfung an ihre Grenzen stießen. Deswegen sei der Vorschlag der Kommission ein interessanter Ansatz. Das sei ein neuer Weg, der seines Erachtens grundsätzlich mitgegangen werden könne. Es hänge jedoch viel davon ab, wie die einzelnen Vorschläge konkretisiert würden. Da gebe es auf EU-Ebene noch erheblichen Diskussionsbedarf. Das Ganze werde auf Bund-Länder-Ebene eng begleitet.

Vorsitzender Willi Stächele bemerkte, dass ein Beteiligter die Steuer schulde und ein anderer die Vorsteuer geltend machen könne, dieses Auseinanderfallen, sei das

eigentliche Problem. Wie er erst letzte Woche in einem Gespräch mit einem Vertreter der Kriminalpolizei über organisierte Kriminalität im Kfz-Bereich erfahren habe, gehe es hier um immense Beträge. Ermittlungen und Verfolgungsverfahren seien schnell am Ende. In diesem Zusammenhang sei vorgeschlagen worden, das Problem digital zu lösen, indem ein Kfz europaweit einmal in der Steuerverwaltung registriert werde und dann – ähnlich wie bei der inneren Sicherheit – eine digitale Vernetzung gewährleistet werde.

Im Übrigen bedürfe es bei einem Steuerthema der Einstimmigkeit im Rat.

Der Vertreter des Finanzministeriums machte darauf aufmerksam, wichtig sei, dass die EU-Kommission die Privilegien nur den sogenannten zertifizierten Steuerpflichtigen einräumen wolle. Das sei eine Testierung. Dieses Zertifikat erhielten nur Steuerpflichtige, die sich gesetzeskonform verhielten und die finanziell in der Lage seien, die Umsatzsteuer zu entrichten. Das sei die Sicherheit, die es bei diesem neuen, innovativen Ansatz gebe. Seines Erachtens könne da durchaus mitgegangen werden. Doch seien die Ausführungsbestimmungen, die noch kämen, ganz entscheidend.

Abg. Josef Frey GRÜNE wies darauf hin, ein Richtlinienentwurf unterliege immer irgendwelchen Änderungen. Außerdem gebe es nationale Freiheiten, sodass die Bundesregierung innerhalb eines gewissen Rahmens selbst gestalten könne.

Des Weiteren halte er es nahezu für ein Kompliment, wenn Steuerbetrüger als Steuerpflichtige zweiter Klasse bezeichnet würden. Letztlich würden dann zwei Gruppen unterschieden, und zwar die, die sich an Steuergesetze hielten, und die, die dagegen verstießen. Der Begriff „Steuerpflichtiger zweiter Klasse“ sei sehr beschönigend.

Abg. Dr. Wolfgang Gedeon (fraktionslos) äußerte, eine andere Sichtweise wäre die, dass es dann Leute gäbe, die das Zertifikat bezahlen könnten, und Leute, die es nicht bezahlen könnten.

Der Vertreter des Finanzministeriums erläuterte, für die Zertifizierung müsse nichts bezahlt werden. Das werde ein ganz normaler Verwaltungsakt sein, bei dem überprüft werde, ob sich jemand gesetzeskonform verhalte. Wenn das der Fall sei, werde er als zertifizierter Steuerpflichtiger ausgewiesen.

Es sei völlig richtig, dass es sich zunächst um einen Richtlinienvorschlag handle. Dieser müsse auf EU-Ebene erörtert werden. Hier gelte das Einstimmigkeitsprinzip. Eventuelle Bedenken könnten in den Diskussionsprozess eingebracht werden.

Grundsätzlich stehe er dem Ganzen aufgeschlossen gegenüber. Doch müsse die nähere Ausgestaltung abgewartet werden.

Abg. Dr. Erik Schweickert FDP/DVP äußerte, zwischen den Zeilen lese er, dass jeder, der den Status des zertifizierten Steuerpflichtigen nicht erhalte, eigentlich ein Betrüger sei. Zwischen den Zeilen stehe auch, dass das Ganze außer der deutschen Steuerverwaltung nahezu keiner anderen Steuerverwaltung in der EU zugetraut werde.

Zwar handle es sich um einen Richtlinienvorschlag. Doch wenn er sehe, wie Beschlüsse zustande kämen, dann sehe er später in der Umsetzung für Nationalstaaten wenig Spielraum.

Ihn interessiere konkret, inwieweit die Finanzverwaltung eine Anleihe beim EMCS vom Zoll mache und welche Ergebnisse dort zur Vermeidung des Verbrauchsteuerbetrugs vorlägen. Das würde auch etwas über das Verfahren aussagen.

Abg. Peter Hofelich SPD legte dar, seines Erachtens stehe der Aspekt „weniger Betrug“ gar nicht so sehr im Vordergrund. Vielmehr werde weiter in die Welt einer prozessorientierten Betrachtung eingetaucht, was die Kommission im Gesamtkontext schon jahrzehntelang pflege. Es müsse einfach garantiert werden, dass der Prozess stimme. Daher brauche es auch die Zertifizierung. Nicht die Sache selbst werde geprüft, sondern die Rahmenbedingungen würden geprüft. Aus deutscher

Sicht sei es nicht einfach, sich darauf einzulassen. Auf der anderen Seite sei das Ganze auch als interessant bewertet worden.

Für das international sehr verflochtene Baden-Württemberg werde sich die Frage stellen, was diese Vorschläge für das künftige Steueraufkommen insgesamt bedeuteten. Derzeit lasse sich das aber noch nicht abschätzen. Die Auswirkungen auf das Umsatzsteueraufkommen müssten daher zu einem späteren Zeitpunkt in den Blick genommen werden.

Vorsitzender Willi Stächele bemerkte, das Thema werde den Ausschuss auch im Zusammenhang mit der Diskussion über das Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union weiter beschäftigen.

Der Vertreter des Finanzministeriums führte aus, in der Tat habe die EU-Kommission beim vorliegenden Richtlinienvorschlag eine Anleihe beim zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nach dem Zollkodex gemacht. Das betreffe Artikel 39 des Unionszollkodexes. Es sei vorgesehen, dass derjenige, dem nach dem Zollrecht der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gewährt worden sei, nach dem Umsatzsteuerrecht auch den Status des zertifizierten Steuerpflichtigen erhalte. Die Erfahrungen im Zollrecht seien sehr gut, gerade was die Reduzierung der Betrugsanfälligkeit bei Verbrauchsteuern – Einfuhrumsatzsteuer etc. – betreffe.

Der Unterschied liege darin, dass die Anzahl der Unternehmen, die den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten hätten, relativ gering sei, während die Anzahl der Unternehmen, die den Status eines zertifizierten Steuerpflichtigen beantragen würden, deutschlandweit voraussichtlich im siebenstelligen Bereich liege. Das sei eine ganz andere Herausforderung, die aber seines Erachtens mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen auch zu bewältigen sei. Das müsse aber abgewartet werden.

Die angesprochenen Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich des Betrugspotenzials rührten daher, dass die Bundesregierung kritisch hinterfrage, ob mit diesem neu geplanten System der Umsatzsteuerbetrug besser bekämpft werden könne als mit den herkömmlichen Mitteln bzw. mit einer Umkehr der Steuerschuldnerschaft, also mit dem Reverse-Charge-Verfahren. Doch habe die generelle Einführung eines Reverse-Charge-Verfahrens, was von verschiedenen Bundesregierungen verfolgt worden sei, auf EU-Ebene keine Mehrheit gefunden. Deshalb gebe es nun diesen neuen Ansatz der EU-Kommission.

Einvernehmlich empfahl der Ausschuss dem Plenum, von der Mitteilung Drucksache 16/2922 Kenntnis zu nehmen.

23. 01. 2018

Fabian Gramling