Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem und der Richtlinie 2008/118/EG über das allgemeine Verbrauchsteuersystem in Bezug auf Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der Union

(COM(2019) 192 final — 2019/0096 (CNS))

(2020/C 47/11)

Berichterstatter: **Benjamin RIZZO**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 13.5.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	17.10.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	30.10.2019
Plenartagung Nr.	547
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	204/2/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) anerkennt das Ziel der Europäischen Kommission, die mehrwertsteuerliche Gleichbehandlung der Streitkräfte der Mitgliedstaaten, die innerhalb der Union zusammenarbeiten, mit den in der EU stationierten NATO-Streitkräften zu gewährleisten, die bereits von der Mehrwertsteuer befreit sind. Auf diesem Gebiet sollten gleiche Rahmenbedingung herrschen.

1.2. Der EWSA begreift, warum seit dem Jahr 2000 bestimmte EU-Strukturen für die Verwaltung der in der EU zu deren Sicherheit und Verteidigung eingesetzten Streitkräfte eingerichtet wurden. Mit einem für die Verteidigung zuständigen Generaldirektor werden diese Strukturen nun besser genutzt und überwacht.

1.3. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die beiden im Kommissionsvorschlag genannten Bedingungen für die Befreiung von der Mehrwertsteuer darin bestehen, dass die Streitkräfte außerhalb ihres eigenen Mitgliedstaats eingesetzt werden und sich an einer gemeinsamen europäischen Verteidigungsanstrengung beteiligen.

1.4. Der EWSA akzeptiert, dass einige Bereiche von der neuen Steuerbefreiung nicht erfasst werden. Diese Bereiche betreffen insbesondere Sicherheitszwecke, humanitäre Aufgaben sowie Fälle, in denen die Solidaritätsklausel geltend gemacht wird. Folglich beschränkt sich die Mehrwertsteuerbefreiung insgesamt auf Militäroperationen im engeren Sinne.

1.5. Der EWSA schlägt vor, dass die nationalen Steuerbehörden ein gemeinsames System zur Umsetzung der neuen Steuerbefreiungen nutzen sollten. Daher wird der Kommission empfohlen, über ihre MwSt.-Kontrollgruppe ein spezielles System einzurichten, in das die von den Lieferanten an die Streitkräfte ausgestellten Rechnungen ohne Mehrwertsteuer eingegeben werden müssen, um die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Steuerbefreiung geltend machen zu können. Auf diese Weise wird in allen Mitgliedstaaten ein einheitliches System verwendet.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die im Kommissionsvorschlag enthaltenen Informationen über die Kosten bzw. den Nutzen der Steuerbefreiung besser berechnet werden sollten, damit zeitnah ein realistischer Bericht über diese Befreiungen vorliegt. Dadurch wird eine bessere und transparentere Berichterstattung für die Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit im Allgemeinen gefördert.

2. **Der Kommissionsvorschlag**

2.1. Mit ihrem am 24. März 2019 veröffentlichten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG ([1]) über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem und der Richtlinie 2008/118/EG ([2]) über das allgemeine Verbrauchsteuersystem in Bezug auf Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der Union legte die Europäische Kommission ihren Plan vor, Lieferungen an Streitkräfte von der Mehrwertsteuer (MwSt.) und den Verbrauchsteuern zu befreien, wenn diese Streitkräfte außerhalb ihres eigenen Mitgliedstaats eingesetzt werden und sich an europäischen Verteidigungsanstrengungen beteiligen.

2.2. Gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem wird die Mehrwertsteuer „auf jede Lieferung von Gegenständen und jede Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt durch einen Steuerpflichtigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats und jede Einfuhr von Gegenständen in die Europäische Union erhoben".

2.3. Die Richtlinie enthält ein gemeinsames Verzeichnis der MwSt.-Befreiungen, mit denen die einheitliche Erhebung der Eigenmittel in allen EU-Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll. Die Lieferung von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen zu Sicherheits- und Verteidigungszwecken ist derzeit nicht in diesem Verzeichnis enthalten. Daher unterliegen die Lieferung von Gegenständen, die Erbringung von Dienstleistungen an Streitkräfte und die Einfuhr von Gegenständen durch diese grundsätzlich der MwSt.

2.4. Im Gegensatz dazu sieht die MwSt.-Richtlinie vor, dass Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen an die Streitkräfte von Staaten, die Vertragsparteien des Nordatlantikvertrags sind, von der Steuer befreit werden, wenn diese einer gemeinsamen Verteidigungsanstrengung außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets dienen. Mit dieser Befreiung sollten Situationen erfasst werden, in denen der „Kreislauf von Einnahmen und Ausgaben durchbrochen wird, da die auf die betreffenden Umsätze erhobene Mehrwertsteuer normalerweise dem Staat zufließt, in dem sich die Streitkräfte aufhalten, nicht aber dem entsendenden Staat".

2.5. Die Richtlinie 2008/118/EG des Rates über das allgemeine Verbrauchsteuersystem sieht eine ähnliche Steuerbefreiung für verbrauchsteuerpflichtige Waren vor, die zur Verwendung durch die Streitkräfte der Staaten, die Vertragsparteien des Nordatlantikvertrags sind, bestimmt sind.

2.6. Verbrauchsteuern nach EU-Recht werden auf alkoholische Getränke, Tabakwaren und Energieerzeugnisse (Kraftstoffe und Brennstoffe wie Erdöl und Benzin, elektrischer Strom, Erdgas und Kohle) erhoben. Die Steuerstruktur und Mindestsätze wurden auf EU-Ebene harmonisiert.

2.7. Während die Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der NATO seit 1977 in der MwSt.-Richtlinie und seit 1993 in der Verbrauchsteuerrichtlinie berücksichtigt sind, gilt keine der beiden Befreiungen für die Lieferung von Gegenständen und die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der Union.

2.8. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ([3]), die im Jahr 2000 als Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) konstituiert wurde, ist ein Schlüsselinstrument für den schrittweisen Aufbau einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Der Vertrag von Lissabon hat erheblich zur Entwicklung der GSVP beigetragen. Durch ihn wurde unter anderem der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eingerichtet, der den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bei all seinen Aufgaben, einschließlich der GSVP, unterstützt.

2.9. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) enthält auch eine Beistandsklausel und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Streitkräfte durch eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit" (SSZ) zu stärken ([4]).

([1]) Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

([2]) Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. L 9 vom 14.1.2009, S. 12).

([3]) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union. Der Rahmen für die GSVP wurde im Vertrag über die Europäische Union (EUV) festgelegt. Artikel 41 regelt die Finanzierung der GASP und der GSVP, und die Politik wird in den Artikeln 42 bis 46, in Titel V Kapitel 2 Abschnitt 2 („Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik") und in den Protokollen 1, 10 und 11 sowie in den Erklärungen 13 und 14 näher beschrieben. Die besondere Rolle des Europäischen Parlaments in der GASP und der GSVP ist Gegenstand von Artikel 36 EUV.

([4]) Die Bestimmungen über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit sind in Artikel 46 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und in Protokoll Nr. 10 über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit gemäß Artikel 42 Absatz 6 EUV verankert.

2.10. Der 2001 eingesetzte EU-Militärausschuss (EUMC) ([5]) ist das höchste militärische Gremium des Rates, das „alle militärischen Aktivitäten im Rahmen der Union [leitet] und in Bezug auf die Planung und Durchführung militärischer Missionen und Operationen im Rahmen der GSVP sowie die Entwicklung militärischer Fähigkeiten beratende Funktion [hat]".

2.11. Im Juni 2016 wurde mit der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ([6]) der Weg für die Weiterentwicklung der GSVP in Richtung auf drei Kernprioritäten geebnet: Reaktion auf externe Konflikte und Krisen, Aufbau der Fähigkeiten der Partner sowie Schutz der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger.

2.12. Im März 2018 legten die Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine gemeinsame Mitteilung über den Aktionsplan zur militärischen Mobilität ([7]) vor. In diesem Aktionsplan wird anerkannt, dass „eine Gleichbehandlung der Anstrengungen im Verteidigungsbereich sichergestellt werden muss, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und so Verzögerungen und zusätzliche Kosten in Bezug auf die militärische Mobilität zu vermeiden".

2.13. Konkret heißt es in der gemeinsamen Mitteilung: „Die Erleichterung der militärischen Mobilität betrifft auch die derzeitigen Mehrwertsteuervorschriften. Die Anstrengungen im Verteidigungsbereich und insbesondere die militärische Mobilität machen zahlreiche Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen (z. B. Ausbildung, Übungsmaterial, Unterbringung, Verpflegung/Kantinenservice, Treibstoff usw.) erforderlich. Diese Lieferungen unterliegen grundsätzlich der Mehrwertsteuer. Im Rahmen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Militärische Mobilität" haben die Mitgliedstaaten festgestellt, dass eine Gleichbehandlung der Anstrengungen im Verteidigungsbereich sichergestellt werden muss, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und so Verzögerungen und zusätzliche Kosten in Bezug auf die militärische Mobilität zu vermeiden und den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Zusammenarbeit zu bieten."

2.14. Angesichts dieser Forderung zielt der vorliegende Vorschlag der Kommission darauf ab, die mehrwertsteuerliche und verbrauchsteuerliche Behandlung der Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der Union an die der NATO anzugleichen, soweit dies möglich ist. Dem Vorschlag zufolge sollte für folgende Tätigkeiten im Rahmen der GSVP die Steuerbefreiung gelten: 1.) militärische Missionen und Operationen; 2.) Gefechtsverbände; 3.) gegenseitiger Beistand. Darüber hinaus soll die Befreiung auch für die Tätigkeiten im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und der EDA gelten.

2.15. Es sei darauf hingewiesen, dass laut Kommissionsvorschlag Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die für die Streitkräfte und ihr ziviles Begleitpersonal bestimmt sind, nur dann von der Steuer befreit werden können, wenn diese Streitkräfte einer Verteidigungsanstrengung dienen, die zur Durchführung einer Tätigkeit der Union im Rahmen der GSVP unternommen wird.

2.16. Daher gilt die Steuerbefreiung nicht, wenn die Streitkräfte lediglich für Sicherungszwecke, für humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze oder dann entsandt werden, wenn die Solidaritätsklausel nach Artikel 222 AEUV Anwendung findet, ohne dass dies jedoch einen verteidigungspolitischen Hintergrund hätte.

2.17. Nach vorsichtigen Schätzungen beläuft sich bei Verteidigungsausgaben in Höhe von insgesamt 5,3 Mrd. EUR der Wert der Ausgaben für ausgelagerte Tätigkeiten, auf die sich der Kommissionsvorschlag bezieht, auf etwa 530 Mio. EUR. Daraus würden sich für alle Mitgliedstaaten zusammen MwSt.-Mindereinnahmen in Höhe von etwa 80 Mio. EUR ergeben (bei Zugrundelegung eines durchschnittlichen MwSt.-Satzes von 18 %).

2.18. Was die Verbrauchsteuern angeht, dürften Energieerzeugnisse und elektrischer Strom die wichtigsten der unter die Steuerbefreiung fallenden Waren sein. Wie im Falle der Mehrwertsteuer kann davon ausgegangen werden, dass künftig etwa 10 % der betreffenden Beträge von der Verbrauchsteuer befreit wären. Es liegen jedoch keine Daten vor, auf deren Grundlage sich die Auswirkungen quantifizieren ließen.

2.19. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, spätestens bis zum 30. Juni 2022 die zur Einhaltung der neuen Bestimmungen erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen und zu veröffentlichen und den Wortlaut dieser Vorschriften der Kommission zu übermitteln.

3. **Allgemeine und besondere Bemerkungen**

3.1. Der Vorschlag der Kommission ergänzt den MwSt.-Aktionsplan von 2016, mit dem das Mehrwertsteuersystem modernisiert, d. h. einfacher, betrugssicherer und unternehmensfreundlicher gemacht werden soll. Die genannten Änderungen in Bezug auf den militärischen Bereich sind daher Teil einer umfassenderen Reform und werden von Anfang an Teil des neuen Systems sein. Somit werden alle möglichen Probleme im Zusammenhang mit künftigen Änderungen an einem bereits bestehenden System vermieden.

([5]) Der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) ist das höchste militärische Gremium des Rates (Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärausschusses der Europäischen Union).

([6]) Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.

([7]) Die militärische Mobilität in der Europäischen Union verbessern, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat (JOIN(2017) 41 final).

3.2. Durch den Kommissionsvorschlag wird die derzeitige, mit der Richtlinie 2006/112/EG eingeführte Liste durch eine neue Ausnahmeregelung erweitert. Eine derartige grundlegende Änderung zielt darauf ab, für NATO-Operationen zum einen und die im Rahmen der EU durch die Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführten Operationen zum anderen gleiche Bedingungen in Bezug auf die Mehrwertsteuer zu schaffen. Auf diese Weise wird Kohärenz erzielt, und der Spielraum für Steuerbefreiungen wird für die Verteidigungsanstrengungen im Rahmen der Union ähnlich groß sein wie für NATO-Operationen.

3.3. Der EWSA stellt fest, dass die derzeitigen Steuerbefreiungen für NATO-Verteidigungstätigkeiten — die definiert sind und einen begrenzten Anwendungsbereich haben — nicht ausgeweitet werden. Diese werden lediglich auch auf militärische Operationen im Rahmen der EU angewendet.

3.4. Die Entscheidung, bei der Erarbeitung der neuen Richtlinie auf die bestehenden Bestimmungen in Bezug auf die Streitkräfte der NATO zurückzugreifen, steht im Einklang mit dem Ziel der Kommission, letztendlich eine Gleichbehandlung der NATO-Operationen und der im Rahmen der EU durchgeführten militärischen Anstrengungen zu erreichen.

3.5. Der EWSA stellt fest, dass es keine negativen Auswirkungen auf den EU-Haushalt geben wird, da alle Ausgaben, die nicht durch die traditionellen Eigenmittel und die MwSt.-Eigenmittel abgedeckt sind, durch die Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel) ausgeglichen werden. Die von einigen Mitgliedstaaten nicht erhobenen MwSt.-Eigenmittel müssen von allen Mitgliedstaaten über die BNE-Eigenmittel ausgeglichen werden.

3.6. Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, da eine EU-Rechtsvorschrift besser als mehrere nationale Vorschriften geeignet ist, die Erhebung der Mehrwertsteuer auf bestimmte militärische Operationen im Binnenmarkt zu koordinieren. Die Mitgliedstaaten wurden im Rahmen der Gruppe „Zukunft der Mehrwertsteuer" konsultiert und bestätigten dabei weitgehend, dass auf EU-Ebene gehandelt werden muss, was die Entscheidung für einen Richtlinienvorschlag rechtfertigt.

3.7. Der Vorschlag scheint auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar zu sein, da er nicht über das zum Erreichen der Vertragsziele im Zusammenhang mit der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der GSVP erforderliche Maß hinausgeht. Der EWSA unterstützt ein solch langfristiges und ehrgeiziges Ziel.

3.8. Die Entscheidung, die Kohärenz zwischen Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern zu wahren und die Befreiung von diesen Steuern in einem einzigen Vorschlag zu behandeln, erscheint vernünftig; hier liegt einer der seltenen Fälle vor, in denen Verbrauchsteuern und Mehrwertsteuer gemeinsam in einer EU-Rechtsvorschrift geregelt werden können.

3.9. Der EWSA schlägt jedoch vor, den Anwendungsbereich der Steuerbefreiung in den Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuersystemen genauer zu definieren. Es ist von strategischer Bedeutung, die Reichweite einer derartigen Befreiung genau festzulegen, um die Rechtssicherheit und die Berechenbarkeit der Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuersysteme zu gewährleisten.

3.10. Mit Blick auf die Notwendigkeit von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sei darauf hingewiesen, dass die gewährten Steuerbefreiungen in erster Linie von nationalen Anbietern, die im militärischen Bereich tätig sind, und von nationalen Steuerbehörden angewandt und aus verschiedenen Blickwinkeln heraus bewertet werden. Letztere werden Erstere darüber aufklären, wie ihre MwSt.-Rechnungen an das Militär auszustellen sind.

3.11. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA der Kommission, in Form von Erläuterungen oder Leitlinien des Ausschusses für Mehrwertsteuer detaillierte Durchführungsbestimmungen für die nationalen Steuerbehörden und Unternehmen zu erlassen, um technische Komplikationen in den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Die bisherige Praxis bezüglich der Steuerbefreiung im Rahmen der NATO könnte sicherlich nützlich sein, um erste Leitlinien aufzustellen.

3.12. Der EWSA betont abschließend, dass eine neue Regelung zur Steuerbefreiung, wie sie im Kommissionsvorschlag enthalten ist, ohne Zweifel angemessene Kontrollmechanismen erfordert, damit ihre konkrete Umsetzung überwacht werden kann. Daher schlägt der EWSA der Kommission vor, durch ihre MwSt.-Kontrollgruppe ein angemessenes Kontrollsystem für die neue Steuerbefreiungsregelung zu erarbeiten und in allen Mitgliedstaaten einzuführen, in dem immer dann, wenn es möglich und sinnvoll ist, alle einschlägigen praktischen Informationen von den nationalen Steuerbehörden zusammenlaufen.

3.13. Ein solches Kontrollsystem könnte zu einer wirksamen und gleichzeitig transparenten Umsetzung der neuen Regelung beitragen und darüber hinaus die Konzipierung einer präzisen Ex-Post-Folgenabschätzung ermöglichen. Statt der Verwendung unterschiedlicher Systeme in den einzelnen Ländern könnten die Mitgliedstaaten somit eine gemeinsame Plattform und damit ein System schaffen, das von ihnen allen verwendet wird.

3.14. Es wird empfohlen, eine detailliertere und wirksamere Kostenschätzung vorzunehmen, um die Auswirkungen dieser Mehrwertsteuerbefreiungen deutlicher herauszuarbeiten. Da die Mehrwertsteuer zu den von der Allgemeinheit gezahlten Steuern gehört, ist hier mehr Transparenz angesagt. Es liegt auch auf der Hand, dass bei großen Naturkatastrophen die Kosten dieser Ausnahmeregelung sehr viel höher sein könnten.

Brüssel, den 30. Oktober 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER