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 hinsichtlich der Rechnungsstellungsvorschriften“

KOM(2009) 21 endg. — 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 27. Februar 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 93 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Rechnungsstellungsvorschriften“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 28. Mai 2009 an. Alleinberichterstatter war Umberto BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 454. Plenartagung am 10./11. Juni 2009 (Sitzung vom 10. Juni) mit 114 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Mit der Vorlage dieses Dokuments entspricht die Kommission der vom Rat auferlegten Verpflichtung, bis spätestens am 31. Dezember 2008 einen Bericht über die **technologischen Entwicklungen im Bereich der Rechnungsstellung** vorzulegen. Die in der Richtlinie 2006/112/EG (MwSt-Richtlinie) enthaltenen diesbezüglichen Vorschriften haben ihr Ziel nicht in vollem Umfang erreicht; überdies führte die Überarbeitung zu weitergehenden Überlegungen und brachte **weitere Schwächen** an den Tag. Mit dem Richtlinienvorschlag soll ein Beitrag zur Vereinfachung, Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen, insbesondere KMU, sowie auf indirekte, aber wirksame Art und Weise zur Betrugsbekämpfung geleistet werden.

1.2 Im Bereich **Rechnungsstellung** werden detaillierte Vorschläge mit ausgesprochen technischem Charakter vorgelegt, die allesamt darauf abzielen, die oben genannten Ziele zu erreichen. Insbesondere soll auf die ausdrückliche Anerkennung der **Gleichbehandlung von elektronischen Rechnungen und Papierrechnungen** hingewiesen werden. Der EWSA ist mit den vorgeschlagenen Maßnahmen einverstanden, die sinnvoll sind und den Grundsätzen guter Verwaltungsführung entsprechen. Er ist jedoch skeptisch in Bezug auf den exzessiven Spielraum, der den Mitgliedstaaten bezüglich der Annahme einiger Vorschriften eingeräumt wurde. Der EWSA ist sich der Schwierigkeiten bewusst, auf die die Kommission bei der Formulierung EU-weit geltender verbindlicher Vorschriften gestoßen ist. Andererseits kann der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen die Annahme bestimmter Vorschriften auch auf Unterschiede beim Entwicklungsstand der Verwaltungsverfahren oder auf starre gesetzliche Auflagen zurückgeführt werden. Im Endergebnis führt dies zu einer Situation, die durch **Flexibilität bei der Umsetzung der Vorschriften und einer daraus resultierenden Verlangsamung des Harmonisierungsprozesses** sowie einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen gekennzeichnet ist.

1.3 Der EWSA möchte lediglich zu einem Aspekt **ausdrückliche Vorbehalte** äußeren: Den Vorschlag, **den Behörden anderer Mitgliedstaaten Zugang zu den elektronischen Archiven der Unternehmen zu gewähren**. Ein solches Recht geht weit über die Grundsätze der Verwaltungszusammenarbeit hinaus und scheint rechtlich nicht haltbar zu sein, insbesondere wenn gleichzeitig die Vorschrift gestrichen wird, dass die Daten nur zu Kontrollzwecken verwendet werden dürfen.

2. **Vorbemerkung**

2.1 Die MwSt-Vorschriften für die Rechnungsstellung, die letzten Endes die Rechtsgrundlage für den Steuereinzug und indirekt für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung bilden, sind Gegenstand der Richtlinie 2001/115/EG, die inzwischen in die MwSt-Richtlinie 2006/112/EG integriert wurde. In Artikel 237 der letztgenannten Richtlinie war vorgesehen, dass die Kommission einen Bericht - gegebenenfalls zusammen mit einem Vorschlag zur Änderung der Bedingungen der **elektronischen Ausstellung von Rechnungen** - vorlegt, der die technologischen Entwicklungen in diesem Bereich berücksichtigt. Die Kommission weist in dem nun vorgelegten Richtlinienvorschlag darauf hin, dass die ursprünglichen Vorschriften ihr Ziel nicht in vollem Umfang erreicht haben. Sie ergreift deshalb die Gelegenheit, den **Geltungsbereich der Vorschläge dergestalt zu erweitern**, dass die in diesem Bereich aufgedeckten Schwächen behoben werden.

2.2 Die neuen Regeln verfolgen vier grundlegende Ziele: Vereinfachung der Vorschriften zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Unternehmen, Förderung von KMU, Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung und schließlich Leisten eines Beitrags zur Betrugsbekämpfung. Dieses sicherlich nicht leichte Unterfangen wurde von der Kommission mit den besten Absichten angegangen. Die Ergebnisse jedoch hängen vom guten Willen und der Effizienz ab, die die nationalen Verwaltungen bei der Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie an den Tag legen.

2.3 Die **Verringerung des Verwaltungsaufwands** ist Teil einer Verpflichtung, die die Kommission mit der Annahme des Aktionsplans im Jahr 2007 eingegangen ist. Mit diesem

Vorschlag, der die **elektronische Rechnungsstellung** in ein Maßnahmenpaket zur „besseren Rechtssetzung" zwecks Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen integriert, werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll sichergestellt werden, dass die Steuerverwaltungen elektronisch übermittelten Rechnungen die gleiche Beweiskraft beimessen wie Papierrechnungen. Zum anderen sollen der derzeitige Spielraum der Mitgliedstaaten für fakultative Regelungen, vor allem im Bereich der Selbstzertifizierung, durch eine Harmonisierung der Vorschriften eingeschränkt werden.

2.4 Bezüglich KMU sind zwei Bestimmungen besonders zu begrüßen: die Ausweitung des Anwendungsbereichs **vereinfachter Rechnungen** zum einen und die Möglichkeit, die **MwSt auf Kassenbasis (Cash-accounting-Regelung) abzurechnen** zum anderen. Dies führt voraussichtlich zu einer Verringerung der Kosten, einer Vereinfachung der Verfahren und indirekt auch zum Anreiz für KMU, grenzüberschreitende Aktivitäten (wieder) aufzunehmen.

2.5 Der Vorschlag steht im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Ihm kommt große politische Bedeutung zu, da er eine weitere Konsolidierung des Binnenmarkts ermöglicht. In diesem Rahmen wird die **Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung** und ihre Speicherung zur Erleichterung des Handels beitragen. Sie eröffnet den Unternehmen neue Möglichkeiten und Vorteile durch Senkung der Kosten, Steigerung der Produktivität und Einsatz neuer Technologien, insbesondere mittels anderweitiger Verwendung der für die Datenerhebung, -registrierung und -archivierung der Daten eingesetzten Ressourcen.

2.6 Wenngleich mit dem Kommissionsvorschlag, der ein Beitrag zur **Betrugsbekämpfung** ist, versucht wird, rechtliche Hindernisse der elektronischen Rechnungsstellung vor allem in der grenzüberschreitenden Rechnungsstellung zu beseitigen, wird doch auch eine Verschärfung der Bestimmungen über die Bedeutung der Rechnung für den Vorsteuerabzug angestrebt. Gleichzeitig wird ein schnellerer Austausch von Informationen über innergemeinschaftliche Lieferungen ermöglicht.

2.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass die zu untersuchenden Bestimmungen den Grundsätzen, an denen der Vorschlag ausgerichtet ist, im Großen und Ganzen entsprechen, und möchte einige Bemerkungen und Vorschläge unterbreiten, die - so er auf offene Ohren stößt – zur Verbesserung der praktischen Anwendungsmöglichkeiten der Vorschriften beitragen.

3. Zentrale Vorschläge und Bemerkungen

3.1 Mit den neuen Bestimmungen im Bereich der **aufeinander folgenden Abrechnungen oder Zahlungen** (Artikel 64 Absatz 2) wird festgesetzt, dass **kontinuierlich** über einen Zeitraum von mehr als einem Kalendermonat durchgeführte, von der **MwSt befreite Lieferungen** oder Verbringungen von Gegenständen als mit Ablauf eines jeden Kalendermonats bewirkt gelten; **MwSt-pflichtige Dienstleistungen, die kontinuierlich** über einen längeren Zeitraum als ein Jahr erbracht werden, gelten als mit Ablauf eines jeden Kalenderjahres bewirkt. Die Mitgliedstaaten können bei der Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen „in bestimmten Fällen", die nicht unter die beiden oben genannten Kategorien fallen, vorsehen, dass sie jährlich als bewirkt gelten.

3.1.1 Die mit diesen Bestimmungen eingeführte Vereinfachung ist zu begrüßen, auch weil sie eine bessere Kontrolle der kontinuierlichen Vorgänge erlaubt. Der EWSA äußert gleichwohl Bedenken bezüglich der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, auch für nicht in der Richtlinie vorgesehene Fälle die Frist von einem Kalenderjahr gelten zu lassen: dies schwächt die Harmonisierung ab und der allgemein gehaltene Wortlaut könnte Verwirrung stiften oder sogar zu Beanstandungen führen.

3.2 In Artikel 167a wird verfügt, dass in den Fällen, in denen der Anspruch auf die abzugsfähige Steuer zum Zeitpunkt des Eingangs der Zahlung entsteht (Einnahmen-/Ausgabenrechnung oder „cash-accounting"), die Mitgliedstaaten vorsehen *können*, dass das Recht auf Vorsteuerabzug zum Zeitpunkt der Lieferung der Gegenstände bzw. der Dienstleistung oder zum Zeitpunkt der Ausstellung der Rechnung entsteht. Diese Wahlmöglichkeit ist nur gegeben, wenn auf den Steuerpflichtigen das die Cash-accounting-Regelung Anwendung findet und sein Jahresumsatz höchstens 2 Mio. EUR beträgt.

3.2.1 Diese Bestimmungen bringen erhebliche Erleichterungen für diejenigen KMU, die nach der Cash-accounting-Regelung verfahren, sowie für Unternehmen, die in den Genuss der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft kommen, aber über keine Rechnung verfügen. Gleichwohl haben die **Mitgliedstaaten die Wahl und sind nicht verpflichtet, diese Bestimmung anzuwenden**. Dadurch wird die Harmonisierung – und in gewissem Maße der Grundsatz der Wettbewerbsgleichheit – abermals abgeschwächt. In der Begründung schlägt die Kommission vor, fakultative Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten einzuschränken, gleichwohl lässt die Formulierung des Artikels („können (...) vorsehen") an der erklärten Absicht zweifeln.

3.3 Artikel 1 Absatz 9 des Vorschlags enthält einige Änderungen bezüglich Artikel 178 Buchstabe a, c, und f der Richtlinie 2006/112/EG. Im Wesentlichen müssen die Rechnungen gemäß den Kriterien von Titel XI Kapitel 3 der MwSt-Richtlinie ausgestellt sein, um für einen Vorsteuerabzug herangezogen werden zu können. Im Grunde *können* die Mitgliedstaaten dem Empfänger den unmittelbaren Vorsteuerabzug gestatten, wenn der Dienstleistungserbringer/Lieferer die MwSt auf Kassenbasis (Cash-accounting-Regelung) abrechnen. Damit wird ein Grundsatz eingeführt, der für reibungslosere Abläufe sorgt, dessen Anwendung jedoch den Mitgliedstaaten abermals freigestellt wird, was nicht zur angestrebten Harmonisierung beiträgt.

3.4 Mit einer Reihe von Änderungen (Streichen der Artikel 181 und 182, neue Artikel 218a und 219a) dürften die Probleme für **Unternehmen, die Lieferanten/Dienstleistungserbringer für andere Unternehmen** sind, gelöst werden. Diese müssen derzeit im Prinzip – die Auslegung ist häufig strittig - die **Rechnungsstellungsvorschriften** des Empfängermitgliedstaats erfüllen. Es werden harmonisierte Vorschriften sowohl für elektronisch ausgestellte Rechnungen als auch für Papierrechnungen eingeführt, die deren Verwendung in der gesamten EU ermöglichen. Das gleiche gilt für **Rechnungen für Privatpersonen**, für die auch weiterhin die Vorschriften des Orts der Besteuerung maßgeblich sind.

3.4.1 Neue Vorschriften wurden bezüglich **vereinfachter Rechnungen** eingeführt, die in einigen Fällen *zulässig sein können*, nämlich im Wesentlichen dann, wenn der Rechnungsbetrag 200 EUR nicht übersteigt und für die Lieferung/Dienstleistung kein Recht auf Vorsteuerabzug besteht. Diese fakultative Regelung wird zu einer verbindlichen Vorschrift, die die Mitgliedstaaten für Lieferungen von Gegenständen oder Dienstleistungen *innerhalb ihres Hoheitsgebiets auferlegen können*.

3.4.2 Der Unterschied zwischen einer „vollständigen" und einer vereinfachten Rechnung besteht in ihrer Verwendungsmöglichkeit. Mit ersterer kann Vorsteuerabzug in Anspruch genommen werden, mit letzterer im Prinzip nicht, allenfalls in bestimmten zulässigen Fällen und nur innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats. Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen dem Willen der Kommission, die Verfahren zu vereinfachen und die Belastung der Unternehmen zu verringern, aber die verschiedenen Wahlmöglichkeiten, die den Mitgliedstaaten geboten werden, konterkarieren den Grundsatz der Harmonisierung. Dies ist offensichtlich auf den andauernden Widerstand der Mitgliedstaaten gegen die Annahme einheitlicher Verwaltungsverfahren und –systeme zurückzuführen. Bei den Regelungen betreffend vereinfachter Rechnung wäre einer verbindlichen Vorschrift anstatt der derzeit im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Kann-Bestimmung der Vorzug zu geben, um zusätzliche Verwaltungskosten für Unternehmen, welche in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind und somit unterschiedliche Regelungen anwenden müssten, zu vermeiden.

3.5 Die Mitgliedstaaten können Steuerpflichtigen, die in ihrem Gebiet Waren liefern und Dienstleistungen erbringen, Fristen für die Ausstellung der Rechnung setzen. Durch den vorliegenden Richtlinienvorschlag soll im Art. 222 der Richtlinie 2006/112/EG eine Beschränkung dieser Frist aufgenommen werden, indem die Rechnung spätestens am 15. Tag des Monats ausgestellt werden muss, der auf den Monat folgt, in dem der Steuertatbestand eingetreten ist. Der Ausschuss erachtet diese Frist für viele Branchen wie z.B. das Baugewerbe als zu kurz und schlägt vor, diese Änderung entweder zu streichen, und damit den ursprünglichen Artikel 222 unverändert zu belassen, oder die Frist für die Ausstellung einer Rechnung auf mindestens zwei Monate zu verlängern.

3.6 Einige neue Vorschriften betreffen die **Verfahren zur (auch elektronischen) Erfassung, Registrierung und Aufbewahrung** der Belege bezüglich steuerpflichtiger und nicht steuerpflichtiger Transaktionen. Der EWSA möchte hierzu keine besonderen Bemerkungen vorbringen, abgesehen von der Bestimmung, dass die Mitgliedstaaten die **Übersetzung bestimmter Rechnungen in ihre Amtssprachen** verlangen können: Eine solche Verpflichtung besteht zwar bereits in einigen Mitgliedstaaten, stellt aber eine nicht unerhebliche Zusatzbelastung für die Unternehmen dar.

3.7 Eine wichtige Neuerung wird mit dem neuen Artikel 249 im Bereich der **Kontrollen** eingeführt. Dem ursprünglichen Wortlaut zufolge ist der Online-Zugriff auf die Daten nur den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen ansässig ist, gestattet. Dem neuen Wortlaut zufolge soll dieser **Zugriff auch den Behörden eines anderen Mitgliedstaates**, dem die MwSt geschuldet wird, ermöglicht werden. Gleichzeit wird auch die Einschränkung gestrichen, derzufolge die nationalen Behörden ein Recht auf Zugriff zu diesen Daten haben, „soweit dies für diese Behörden zur Kontrolle erforderlich ist".

3.7.1 Die Ausweitung des unbeschränkten Zugriffrechts auf Behörden eines anderen Mitgliedstaats geht weit über die Vorschriften im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit hinaus. Es gibt bislang noch keinerlei Bestimmung, die es einer ausländischen Verwaltung - mit oder ohne richterliche Genehmigung des zuständigen Staates - gestatten würde, einen inländischen Steuerpflichtigen einer Befragung oder Durchsuchung zu unterziehen. Die mit der neuen Bestimmung eingeführte **Möglichkeit** kommt einer **Online-Durchsuchung** gleich. Ferner ist kaum vorstellbar, wie es möglich sein soll, bei einem Online-Zugriff auf eine Datenbank nur die relevanten Daten zur Kenntnis zu nehmen und diejenigen zu ignorieren, die für die Untersuchung nicht von Belang sind.

3.8 Der EWSA begrüßt schließlich, dass die Kommission den laufenden Bemühungen um Vereinfachung der Verfahren, Verringerung der Verwaltungs- und Buchführungslasten und entschlossene Betrugsbekämpfung neue Impulse gibt. Er ist skeptisch in Bezug auf die geringen Fortschritte bei der Harmonisierung der Vorschriften, wenngleich er die aufgrund des Widerstands der Mitgliedstaaten bestehenden Schwierigkeiten durchaus sieht. Er hegt große Vorbehalte rechtlicher, aber auch grundsätzlicher Art bezüglich der neuen Vorschriften über den Zugriff auf elektronische Datenbestände.

Brüssel, den 10. Juni 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI