EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.2.2020
COM(2020) 47 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Bewertung der Rechnungsstellungsvorschriften der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem

{SWD(2020) 29 final}

1. Einführung

Auf der Grundlage von Artikel 237 der Richtlinie 2006/112/EG[1] (MwSt-Richtlinie) unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen auf einer unabhängigen Wirtschaftsstudie beruhenden allgemeinen Evaluierungsbericht über die Auswirkungen der ab dem 1. Januar 2013 anwendbaren Rechnungsstellungsvorschriften und insbesondere darüber, inwieweit diese tatsächlich zu einer Abnahme des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen geführt haben. In diesem Rahmen hat die Kommission eine Evaluierung der Rechnungsstellungsvorschriften vorgenommen.

Die Evaluierung stützte sich auf eine unter der Leitung der Unternehmensberatung Economisti Associati durchgeführten unabhängigen Studie; die Ergebnisse wurden in dem im Februar 2019 veröffentlichten Abschlussbericht festgehalten[2].

Bei der Evaluierung wurden die Rechnungsstellungsvorschriften der Richtlinie 2010/45/EU des Rates[3] (Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie) beurteilt. Insbesondere wurde geprüft, ob sie zu den vier ursprünglich festgelegten allgemeinen Zielen beigetragen haben, nämlich: i) der Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen; ii) der Verringerung von Mehrwertsteuerbetrug/Auswirkungen auf Kontrolltätigkeiten; iii) dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und iv) der Förderung von KMU.

Die Evaluierung erfolgte anhand der fünf Bewertungskriterien der Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung[4]: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

2. Umsetzung und Durchführung der Richtlinie

Um einen Ausgangspunkt für die Evaluierung zu schaffen, hat der Berater analysiert, wie die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie von den Mitgliedstaaten umgesetzt und durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt dieser Analyse stand die Frage, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt haben und inwieweit sich der jeweilige nationale Rechtsrahmen aufgrund der Richtlinie geändert hat. Für eine bessere Übersicht wurde die nachstehende Zusammenfassung der Analyse in drei Themenbereiche unterteilt.

---

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

2 Bericht über die Evaluierung der Rechnungsstellungsvorschriften der Richtlinie 2006/112/EG: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/745fa4fe-2db0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search (auf Englisch)

3 Richtlinie 2010/45/EU des Rates vom 13. Juli 2010 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Rechnungsstellungsvorschriften, ABl. L 189/1 vom 22.7.2010.

4 Weitere Informationen finden Sie unter: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

2.1. Elektronische Rechnungstellung

Die Richtlinie führte drei große Änderungen zum EU-Rechtsrahmen für elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) ein: i) neue Definition der e-Rechnung; ii) Grundsatz der Technologieneutralität; und iii) Grundsatz der Gleichstellung von Papier- und elektronischen Rechnungen. Die Änderungen wurden in der gesamten EU gleichermaßen eingeführt. Selbst wenn sich die nationalen Bestimmungen geringfügig vom Wortlaut der Richtlinie unterscheiden, scheint es keine Probleme mit mangelhaften Umsetzungen zu geben.

Was insbesondere die *Definition einer e-Rechnung* betrifft, so hat die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten (24) eine der Richtlinie entsprechenden Definition einer e-Rechnung in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen. In vier Mitgliedstaaten wurde die Definition entweder nicht eingeführt oder weicht etwas von der Definition in der MwSt-Richtlinie ab. Der *Grundsatz der Technologieneutralität* wurde einheitlich umgesetzt; kein Mitgliedstaat schreibt den Gebrauch einer speziellen Technologie für e-Rechnungen vor. Obwohl vier Mitgliedstaaten nur Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung akzeptieren, die in den nationalen Rechtsvorschriften ausdrücklich erwähnt werden, sind die vorgesehenen Optionen weit genug definiert, um die Wahlfreiheit der Steuerzahler zu gewährleisten. Um den Grundsatz der *Gleichstellung* zu gewährleisten, wurden rechtliche Anforderungen an e-Rechnungen, die über jene für Rechnungen in Papierform hinausgehen, in allen Mitgliedstaaten abgeschafft[5].

2.2. Ausstellung und Inhalt von Rechnungen

Im Rahmen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wurden einige Änderungen bezüglich der Ausstellung und des Inhalts von Rechnungen eingeführt. Insbesondere drei spezifische Rechnungsstellungsvorschriften wurden geändert; diese Vorschriften betreffen Selbstfakturierungen, vereinfachte Rechnungen und Sammelrechnungen. Mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wurden auch die Rechnungsstellungsanforderungen für grenzüberschreitende Umsätze geändert, um den Aufwand zu verringern und eine größere Harmonisierung zu erreichen. Die wichtigsten Änderungen betreffen die geltenden Rechnungsstellungsvorschriften, den Zeitpunkt der Ausstellung von Rechnungen und den Inhalt grenzüberschreitender Rechnungen.

Insgesamt wurde die Richtlinie sehr gut umgesetzt. Die verbindlichen Anforderungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wurden vollständig in den nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt. Darüber hinaus wurden von den Mitgliedstaaten auch optionale Änderungen in die nationalen Rechtsvorschriften eingeführt. Einige andere Änderungen wurden von den Mitgliedstaaten als zusätzliche Vereinfachungen eingeführt; diese Änderungen sind in der Richtlinie nicht direkt vorgesehen, stehen damit aber auch nicht im Widerspruch.

Erwähnenswert ist, dass die nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten für die Ausstellung und den Inhalt von Rechnungen bereits mit der Zweiten

[5] Weitere Einzelheiten zur Umsetzung der Bestimmungen für die e-Rechnungsstellung sind Kapitel 3.1.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Rechnungsstellungsrichtlinie in Einklang standen. Folglich hängt der Umfang der Änderungen davon ab, wie die bisherigen nationalen Rechtsvorschriften gestaltet waren. Die Richtlinie hatte somit ungleiche Auswirkungen auf die verschiedenen nationalen Rechtsrahmen. Aufgrund dessen wurden diese Bestimmungen für die Zwecke der Bewertung auf der Grundlage des Ausmaßes der rechtlichen Änderung (d. h. der Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen die Vorschriften eine Änderung des nationalen Rechtsrahmens bewirkt haben) und der Einschätzung der Steuerfachleute, ob ebendiese Vorschriften das Verhalten der Unternehmen beeinflusst haben, priorisiert. Diese Priorisierung hat gezeigt, dass die Änderungen in Bezug auf den zuständigen Mitgliedstaat (Artikel 219a der MwSt-Richtlinie), vereinfachte Rechnungen (Artikel 220a, 226b und 238 der MwSt-Richtlinie), die Frist für die Ausstellung von Rechnungen (Artikel 222 der MwSt-Richtlinie) und die Selbstfakturierung (Artikel 224 der MwSt-Richtlinie) als wesentlich angesehen wurden, während die anderen mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie eingeführten Änderungen eher geringfügige Auswirkungen hatten[6].

2.3. Sonstige Rechnungsstellungsvorschriften

Mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wurde eine spezifische Änderung für KMU eingeführt, die sogenannte kombinierte Kassenbuchführung für bestimmte Kleinstunternehmen. Die Analyse der Umsetzung der Bestimmungen zur Kassenbuchhaltung zeigt keine Diskrepanzen zwischen den EU-Vorschriften und den nationalen Rechtsrahmen. Weitere Änderungen betreffen die Vorschriften über den Steueranspruch bei der innergemeinschaftlichen Lieferung und dem innergemeinschaftlichen Erwerb von Gegenständen. Die Umsetzung dieser Änderungen führte in den Mitgliedstaaten zu einem harmonisierten Ansatz in diesem Bereich.

3. Wesentliche Auswirkungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie

3.1. Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen durch die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie erfolgte hauptsächlich durch die beiden folgenden Bestimmungen: i) die Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung und ii) die Ausstellung und den Inhalt von Rechnungen, durch die die Anforderungen an die Rechnungsstellung vereinfacht und harmonisiert wurden.

Die positive Auswirkung der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie auf die elektronische Rechnungsstellung wird anerkannt. Die Richtlinie war eindeutig einer der Faktoren, der die zunehmende Nutzung der *elektronischen Rechnungsstellung* in den EU-Unternehmen seit 2014 angeregt hat. Aus der Studie geht hervor, dass die größten Auswirkungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie auf die Verringerung des Verwaltungsaufwands darauf

[6] Siehe Abschnitt 3.1.2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

zurückzuführen sind, dass unstrukturierte e-Rechnungen[7] vermehrt genutzt werden; dies ist wiederum auf Vereinfachungen zurückzuführen, die Unternehmen dazu veranlasst haben, von Papier- auf PDF-Rechnungen umzusteigen[8]. In der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wurde nicht zwischen strukturierten[9] und unstrukturierten e-Rechnungen unterschieden. Indem zwischen den beiden Formaten der e-Rechnung nicht unterschieden und der Grundsatz der Technologieneutralität durchgesetzt wurde, förderte die Richtlinie nicht unmittelbar die Verwendung automatisch verarbeitbarer Rechnungen und führte somit nicht zu einer verstärkten Nutzung strukturierter e-Rechnungen.

Schätzungen[10] zufolge hat die Richtlinie den Verwaltungsaufwand für Unternehmen im Zeitraum 2014-2017 um 1,04 Mrd. EUR verringert, wovon rund 920 Mio. EUR auf die Verwendung von unstrukturierten e-Rechnungen zurückzuführen sind[11]. Die Kleinstunternehmen[12] profitierten am stärksten von den Auswirkungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie; der Grund hierfür ist die Aufnahme unstrukturierter e-Rechnungen, da sie für die Anforderungen zur Aufnahme von strukturierten e-Rechnungen nicht gerüstet waren.

In Bezug auf die *Überarbeitung der Ausstellung und des Inhalts von Rechnungen* wurde die Verringerung des Verwaltungsaufwands als eher gering bewertet. Die Bestimmung, die sich am stärksten auf die Verringerung des Verwaltungsaufwands auswirkte, war die vereinfachte Rechnungsstellungsregelung (geschätzte Einsparungen von rund 38 Mio. EUR pro Jahr[13]).

3.2. Auswirkungen auf den Binnenmarkt

Die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie trug zu einem besser funktionierenden Binnenmarkt bei, hauptsächlich durch e-Rechnungen und die grenzüberschreitende Rechnungsstellung.

Zum einen geht aus den im Rahmen der Studie erhobenen Daten hervor, dass im Jahr 2014 jeder vierte innergemeinschaftliche Händler e-Rechnungen ausgestellt hat, diese Zahl im Jahr 2018 jedoch auf drei von vier Händlern stieg. Demzufolge trug die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie zur Beseitigung der Probleme bei, die die grenzüberschreitende

---

7 Unstrukturierte e-Rechnungen beziehen sich auf elektronisch übermittelte Rechnungen ohne vorgeschriebenes oder spezielles Format, z. B. via E-Mail versendete PDF-Dateien oder ein Fax, das in elektronischer und nicht in Papierform empfangen wird.

8 Portable Document Format; ein Dateiformat für die Erfassung und Übermittlung elektronischer Dokumente im vorgesehenen Format.

9 Strukturierte elektronische Rechnungen beziehen sich auf Rechnungen, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden. Eine automatische und elektronische Verarbeitung ist möglich.

10 Weitere Informationen zu den Berechnungen können in den Abschnitten 5.2 und 6 des Abschlussberichts über die Evaluierung der Rechnungsstellungsregeln der Richtlinie 2006/112/EC eingesehen werden.

11 Die restlichen Einsparungen stammen aus einer vereinfachten Rechnungsstellungs- und Kassenbuchführungsregelung.

12 Gemäß der Empfehlung der Kommission betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (K (2003 1422) wird ein Kleinstunternehmen definiert als ein Unternehmen, das weniger als 10 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Mio. EUR nicht überschreitet.

13 Weitere Informationen zu den Berechnungen können unter Abschnitt 6.2.2. des Abschlussberichts über die Evaluierung der Rechnungsstellungsregeln der Richtlinie 2006/112/EC eingesehen werden.

e-Rechnungsstellung erschwert haben, und somit auch zu einer verstärkten Nutzung von e-Rechnungen bei grenzüberschreitenden Umsätzen.

Zum anderen wurden mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie vier weitere wesentliche Änderungen der für grenzüberschreitende Rechnungen geltenden Vorschriften eingeführt: i) die neuen Vorschriften über die anwendbaren Rechnungsstellungsregelungen (Artikel 219a); ii) die einheitliche Frist für die Ausstellung von Rechnungen für innergemeinschaftliche Umsätze (Artikel 222); iii) die neuen Vorschriften für die Währungsumrechnung (Artikel 91 und 230); und iv) der vereinfachte Inhalt von Rechnungen für grenzüberschreitende Umsätze, die der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft unterliegen (Artikel 226a). Darüber hinaus wurde durch die neuen Vorschriften über die Selbstfakturierung (Artikel 224) auch die Anwendung dieser Regelung für grenzüberschreitende Umsätze vereinfacht. Durch diese Änderungen wurde die Rechtssicherheit der für innergemeinschaftliche Umsätze geltenden Rechnungsstellungsvorschriften erhöht.

Die Auswirkungen der anderen Bestimmungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie auf den Binnenmarkt werden als geringer angesehen, da sie sich nicht auf die Rechnungsstellungsprozesse auswirkten und somit von den Unternehmen eher unbemerkt blieben.

3.3. Die Rolle der Richtlinie bei der Förderung von KMU

Die meisten Maßnahmen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie sind von allgemeiner Natur und gelten sowohl für große Unternehmen als auch für KMU. Die Vereinfachung und Harmonisierung des regulatorischen Rahmens führt jedoch zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands; daher sind die Maßnahmen potenziell insbesondere für KMU vorteilhaft, da diese – aufgrund ihrer geringeren Größe – in der Regel größere Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer steuerlichen Pflichten haben als große Unternehmen.

Die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie wirkte sich durch die umfassendere Verwendung von *unstrukturierten e-Rechnungen* positiv auf KMU aus. Diese positiven Auswirkungen waren für KMU und Kleinstunternehmen wesentlich bedeutender als für große Unternehmen. Die KMU profitierten von etwa 55 % der Verringerung des Verwaltungsaufwands aufgrund der umfassenderen Nutzung unstrukturierter e-Rechnungen. Die nach wie vor erhebliche Differenz bei der Verringerung des Aufwands wird auf große Unternehmen zurückgeführt, da diese deutlich mehr Rechnungen ausstellen.

Mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wurden auch zwei Rechnungsstellungsregelungen geändert, die ganz oder teilweise auf KMU abzielen (Kassenbuchführung und vereinfachte Rechnungen), was zu deren umfassenderen Verwendung beigetragen hat. Einige Mitgliedstaaten haben im Anschluss an die mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie eingeführten Änderungen die *Kassenbuchführungsregelung* eingeführt bzw. deren Anwendungsbereich erweitert. Schätzungen zufolge haben zusätzlich etwa 60 000 Kleinstunternehmen von der Kassenbuchführungsregelung der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie profitiert. Alles in allem ist die Anwendung der Regelung jedoch immer noch begrenzt, da die Einführung der

Kassenbuchführungsregelung Änderungen des Buchführungsprozesses erfordert, was in bestimmten Fällen zu höheren Beratungsgebühren führen kann. Die Kosteneinsparungen aufgrund der verstärkten Anwendung der im Rahmen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie geschaffenen Kassenbuchführungsregelung wurden für die zehn Mitgliedstaaten, in denen die Änderungen auf die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie zurückgeführt werden können, auf 33 Mio. EUR geschätzt. Die Bedeutung der Kassenbuchführung geht jedoch weit über die Verringerung des Verwaltungsaufwands hinaus. Sie spielte während der Wirtschaftskrise, als sich die wirtschaftlichen Bedingungen verschlechterten und die Zahlungen schwieriger wurden, eine sehr wichtige Rolle für Kleinstunternehmen.

Was vereinfachte Rechnungen betrifft, so wurde die Regelung aufgrund der durch die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie eingeführten Änderungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten eingeführt, während in anderen Mitgliedstaaten der Anwendungsbereich erweitert wurde. *Die vereinfachte Rechnungsstellungsregelung* hatte von allen Bestimmungen über die Ausstellung und den Inhalt von Rechnungen die größten Auswirkungen auf die Verringerung des Verwaltungsaufwands (siehe Abschnitt 3.1). Dennoch ist die Verwendung vereinfachter Rechnungen nach wie vor weitgehend auf bestimmte Wirtschaftszweige wie Beherbergung, Restaurants, Einzelhandel, Tankstellen und Transportdienstleistungen beschränkt, so dass der Aufwand nicht wesentlich verringert wird.

3.4. Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug

Insgesamt sollte die Richtlinie auch als Unterstützung für die Steuerkontrolle und letztendlich zur Förderung der Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften dienen. Zu diesem Zweck wurden durch die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie insbesondere zwei Bestimmungen geändert: i) die Frist für die Ausstellung von Rechnungen für innergemeinschaftliche Umsätze und ii) die Vorschriften für den Eintritt des Steueranspruchs bei innergemeinschaftlichen Lieferungen und Erwerben. Es gibt jedoch keine Hinweise auf wesentliche Auswirkungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie auf die Steuerkontrolle oder die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften. Die Stellungnahmen der Steuerbehörden bestätigen, dass die Auswirkungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie auf die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften, sofern überhaupt vorhanden, eher begrenzt sind. Die Steuerbehörden und Interessenträger sind der Ansicht, dass durch Rechnungsstellungsvorschriften im Bereich der Steuerkontrolle nicht mehr erreicht werden kann. Da die Informationen aus der Rechnungsstellung den Steuerbehörden nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen, konzentrieren diese sich derzeit auf Systeme, die eine Berichterstattung in Echtzeit und somit eine bessere Risikoanalyse und gezieltere Kontrollen ermöglichen. Gleichzeitig ist es positiv zu werten, dass die Vereinfachung und Harmonisierung der Rechnungsstellung sowie die Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung keine negativen Auswirkungen auf die Steuerkontrolltätigkeiten hatten.

4. Hauptmängel der Richtlinie

Die Evaluierung der Rechnungsstellungsvorschriften zeigte einen Mangel der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie und einige neu auftretende Probleme auf, die im Folgenden dargelegt werden.

4.1. Mangelnde Klarheit in Bezug auf BCAT

Im Zusammenhang mit der elektronischen Rechnungsstellung wurde durch die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie zum Beweis der Unversehrtheit und Echtheit von e-Rechnungen das Konzept innerbetrieblicher Steuerungsverfahren, die einen verlässlichen Prüfpfad schaffen (BCAT), eingeführt. Dieses Konzept wird nach wie vor als komplex wahrgenommen, von den Steuerbehörden nicht einheitlich ausgelegt und von Wirtschaftsteilnehmern in der gesamten EU nur unzureichend angewandt. Die Interessenträger betrachten dies als einen Mangel der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie.

In Artikel 233 der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie wird der Grundsatz festgelegt, dass die Wirtschaftsteilnehmer frei wählen können, wie sie die Unversehrtheit und Echtheit elektronischer Rechnungen nachweisen. In der Praxis werden jedoch nur folgende Methoden angewandt: i) elektronische Signatur; ii) elektronischer Datenaustausch; und iii) BCAT. Folglich ist BCAT die Standardmethode zum Nachweis der Unversehrtheit und Echtheit von e-Rechnungen für alle Unternehmen, die sich nicht für elektronische Signaturen oder den elektronischen Datenaustausch entschieden haben. Dies bedeutet, dass die meisten, wenn nicht sogar alle Unternehmen, die e-Rechnungen als nicht unterzeichnete PDF austauschen, über innerbetriebliche Steuerverfahren verfügen sollten. Daran hielten sich Unternehmen jedoch nur begrenzt und auch von den Steuerbehörden wurde dies nicht ausreichend durchgesetzt; in manchen Mitgliedstaaten ist ein solches innerbetriebliches Steuerverfahren auch gar nicht vorhanden. Insgesamt vertreten die Interessenträger die Auffassung, dass es in der Richtlinie an einer praktischen Definition von BCAT mangelt. Einige Leitlinien wurden in das Sekundärrecht der Mitgliedstaaten sowie in die Erläuterungen der Europäischen Kommission aufgenommen. Trotz dieser Bemühungen halten die Wirtschaftsteilnehmer die Leitlinien zu BCAT nicht für angemessen und klar genug. Dies führt zu Zweifeln, wie BCAT in der Praxis angewandt werden sollten und ob diese bei Steuerprüfungen akzeptiert werden.

4.2. Komplexität der Archivierungsvorschriften

Ein möglicher neuer Aspekt bezieht sich auf Archivierungsvorschriften. Die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie enthält keine Bestimmungen zur Archivierung. Seit der Umsetzung der Richtlinie haben die Komplexität und die regulatorische Fragmentierung der Archivierungsvorschriften ungleichmäßig zugenommen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einige Mitgliedstaaten sehr detaillierte Vorschriften für die elektronische Archivierung von Steuerunterlagen erlassen haben, die natürlich auch für e-Rechnungen gelten. Fast 40 % der Interessenträger sind der Ansicht, dass die nationalen Vorschriften über die Archivierung für e-Rechnungen aufwendig und schwer einzuhalten sind.

4.3. Nationale Anforderungen an die elektronische Berichterstattung

Die von mehreren Mitgliedstaaten eingeführten Vorschriften zur elektronischen Anmeldung bestimmter innerstaatlicher Umsätze stellen ein weiteres Problem dar, das sich nach der Verabschiedung der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie ergab (aber nicht daraus resultierte). Die Mitgliedstaaten haben eine solche Meldung eingeführt, um betrügerische Handlungen zu bekämpfen. Die Interessenträger sehen durch die Zunahme solcher nationalen Anforderungen an die elektronische Berichterstattung die Gefahr einer Disharmonisierung und eines erhöhten Verwaltungsaufwands.

5. Schlussfolgerungen und Zukunftsperspektiven

Die Evaluierung der Richtlinie ist weitgehend positiv, da durch diese die Vereinfachung und Harmonisierung der Vorschriften für die (elektronische) Rechnungsstellung in der gesamten EU wirksam unterstützt wurde. Die Zweite Rechnungsstellungsrichtlinie trug zur Einführung unstrukturierter e-Rechnungen, zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, zur Erhöhung der Rechtssicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer und zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts bei. Die Bestimmungen der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie sind für die Bedürfnisse der Interessenträger – nämlich klarere, einfachere und stärker harmonisierte Vorschriften für die elektronische Rechnungsstellung – nach wie vor relevant und angemessen.

In einigen Bereichen wie der Verbesserung der Steuerkontrolle und der Förderung von KMU waren die Erfolge positiv, jedoch unter dem Möglichen.

Bei der Evaluierung wurde auch ein Mangel festgestellt, der sich aus der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie ergibt, und zwar die mangelnde Klarheit in Bezug auf BCAT. Darüber hinaus haben sich einige andere Fragen ergeben, die sich nicht aus der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie ergeben, sondern aus auf nationaler Ebene auferlegten Vorschriften, wie komplexe Archivierungsvorschriften und nationale Anforderungen an die elektronische Berichterstattung.

In Bezug auf BCAT müssten weitere Klarstellungen vorgenommen werden, um den oben genannten Mangel zu beheben. Es ist jedoch zweifelhaft, ob solche Klarstellungen in den Rechtstext aufgenommen werden könnten. Dies liegt daran, dass mit BCAT beabsichtigt wird, viele verschiedene Arten von Geschäftsprozessen zu erfassen und dass jede Definition in der Richtlinie ihren Anwendungsbereich einschränken würde und aufgrund des technologischen Fortschritts zukünftig überholt sein könnte. Darüber hinaus scheinen die Steuerbehörden strengen Unversehrtheits- und Echtheitsvorschriften wegen der Einführung von Anforderungen an die elektronische Berichterstattung weniger Bedeutung beizumessen. Schließlich bestünde die Gefahr einer zusätzlichen Belastung für Unternehmen, insbesondere für KMU. Daher könnte geprüft werden, ob die Klarstellung von BCAT besser durch Erläuterungen der Kommission und den Austausch bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten erreicht werden könnte. Dies könnte durch einige weitere Klarstellungen zur rechtlichen Definition des Begriffs „elektronische Rechnungen“ ergänzt werden.

Was die Archivierungsvorschriften betrifft, die von den Unternehmen als komplex angesehen werden, so wäre es schwierig, auf EU-Ebene tätig zu werden, da die detaillierten Anforderungen an die Aufbewahrung von Rechnungen von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Bei der Entwicklung digitaler Lösungen könnten sich die Überlegungen in diesem Bereich beispielsweise darauf konzentrieren, ob die Entwicklung einer Norm für einen europäischen Cloud-Dienst für die Aufbewahrung von Rechnungen nützlich sein könnte.

Was die Steuerkontrolle betrifft, so sind nach Angaben der Steuerbehörden und der Interessenträger die derzeitigen Rechnungsstellungsvorschriften gut an die Erfordernisse der Steuerkontrolltätigkeiten angepasst, und es kann nicht viel mehr aus den Rechnungsstellungsvorschriften gewonnen werden, um die Steuerkontrolle weiter zu verbessern. Eine zu diesem Zweck mögliche Änderung der MwSt-Richtlinie würde daher keinen großen Mehrwert bringen. Stattdessen prüfen viele Steuerbehörden derzeit, wie sie Zugang zu Umsatzdaten erhalten können, ohne auf Rechnungen physisch oder elektronisch zugreifen zu müssen, um so wirksame Anforderungen an die elektronische Berichterstattung in Echtzeit einzuführen.

Der Schwerpunkt möglicher weiterer Verbesserungen zur Förderung von KMU müsste auf der Kassenbuchführung liegen. Die Kassenbuchführungsregelung wird jedoch von den Interessenträgern insgesamt positiv bewertet, und es wurden keine neuen Probleme gemeldet.

Was die begrenzte Verringerung des Verwaltungsaufwands betrifft, so ist dies in erster Linie auf die geringere Verwendung der strukturierten e-Rechnung zurückzuführen. Dies war die politische Entscheidung, die in der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie getroffen wurde. Ein radikalerer Ansatz, bei dem nur strukturierte e-Rechnungen als gültiges Dokument betrachtet werden, würde Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften erfordern.

Abschließend stellen die Steuerbehörden und Interessenträger fest, dass die mit der Zweiten Rechnungsstellungsrichtlinie eingeführten Rechnungsstellungsvorschriften gut funktionieren; es wurden keine größeren Probleme festgestellt. Im Rahmen der Betrugsbekämpfung und angesichts der technologischen Entwicklungen und der jüngsten Trends in einigen Mitgliedstaaten in Bezug auf die elektronische Rechnungsstellung und elektronische Berichterstattung wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten prüfen, ob das Potenzial der elektronischen Rechnungsstellung auf EU-Ebene weiter erschlossen werden kann. Die Kommission wird auch Überlegungen zu den Anforderungen an die elektronische Berichterstattung anstellen, insbesondere zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten auf den Binnenmarkt.