



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.11.2007
SEK(2007) 1555

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Versicherungs- und Finanzdienstleistungen

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

(In dieser Kurzfassung ist die im Volltext enthaltene Analyse zusammengefasst. Da der Volltext sowie die genannten Anhänge nur in der Ausgangssprache vorliegen, sind sie nur der englischen Fassung des Vorschlags beigelegt)

{KOM(2007) 747 endgültig}

{SEK(2007) 1554}

1. VERFAHRENSFRAGEN UND KONSULTATION BETROFFENER PARTEIEN

In der Mehrwertsteuerrichtlinie ist die Mehrzahl der gängigsten Finanz- und Versicherungsdienstleistungen aus überwiegend pragmatischen Gründen von der Steuer befreit. Allerdings spiegelt diese Richtlinie auch insofern eine gewisse Unsicherheit wider, als sie den Mitgliedstaaten ermöglicht, Steuerpflichtigen das Recht einzuräumen, sich für die Besteuerung solcher Dienstleistungen zu entscheiden.

Die Finanz- und Versicherungsbranche muss bei der Erbringung steuerbefreiter Dienstleistungen keine Steuer in Rechnung stellen, kann aber im Allgemeinen auch keinen Vorsteuerabzug auf die für ihre Geschäftstätigkeiten erworbenen Gegenstände und Dienstleistungen geltend machen. Diese nicht erstattungsfähige Vorsteuer ist für die Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten eine wichtige Einnahmenquelle, die automatisch immer stärker sprudelt, weil Finanzinstitute und Versicherungsunternehmen zunehmend die Dienstleistungen spezialisierter Dritter in Anspruch nehmen (Outsourcing) oder ihre Geschäftsvorgänge grenzüberschreitend bündeln (z.B. in Dienstleistungszentren auf Kostenteilungsbasis).

Bei den Arbeiten der Kommission zur Vorbereitung dieser Folgenabschätzung hat sich herausgestellt, dass es zunehmend schwierig ist, gemeinschaftsweit eine klare und einheitliche Anwendung der Freistellung zu gewährleisten. Zuweilen kann es bei komplexen Geschäftsvorgängen sogar schwierig sein, für steuerliche Zwecke den Empfänger der Dienstleistung festzustellen.

Die Freistellung hat unabhängig vom Ursprung und den Schwierigkeiten, eine andere Lösung zu finden, unter anderem zur Folge, dass ein Unternehmen die auf seine Inputs (den Erwerb) von Gegenständen und Dienstleistungen gezahlte Mehrwertsteuer nicht zurückerhalten kann. Zu den negativen Folgen der Freistellung gehört jedoch insbesondere der Verlust an Steuerneutralität. Hinzu kommt noch, dass die MwSt-Regelung in 27 Mitgliedstaaten für die EU so funktionieren muss, dass ein einziger, europaweiter Markt möglich ist. In dieser Hinsicht verursacht die Anwendung der Mehrwertsteuer Spannungen, die anderswo bei der Anwendung einer Verbrauchsteuer auf Finanzdienstleistungen und Versicherungen nicht auftreten.

Die jetzige Steuerregelung erzeugt Einnahmen, die erheblich zugenommen haben. Dieser Tatsache, die teilweise auf höhere MwSt-Sätze, in erster Linie aber darauf zurückzuführen ist, dass die Steuerbemessungsgrundlage trotz der wirtschaftlichen Ineffizienz, zu der die Branche gezwungen wird, zunimmt, muss bei Veränderungen Rechnung getragen werden.

Es ist nicht einfach, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Effizienz einerseits und einem stabilen und fairen Steuersystem andererseits zu finden, vor allem dann nicht, wenn wie im vorliegenden Fall Binnenmarktziele mit einer angemessenen Besteuerung der Finanzdienstleistungs- und Versicherungsbranche in Einklang gebracht werden müssen. Die Mitgliedstaaten müssen davon überzeugt werden, dass es sich lohnt, für die Erhaltung und Weiterentwicklung einer dynamischen Finanzdienstleistungsbranche in der EU begrenzte Abstriche bei den Mehrwertsteuereinnahmen in Kauf zu nehmen.

Daher hat sich die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten entschlossen, einen neuen Weg zu finden.

Bei den Vorarbeiten mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission im Rahmen des Programms Fiscalis zwei Seminare veranstaltet, in denen es in erster Linie darum ging, in den geltenden Rechtsvorschriften Problembereiche festzustellen.

Im März 2006 wurde ein Konsultationspapier mit Stellungnahmen zum derzeitigen Rechtsrahmen und zu Optionen für eine Änderung veröffentlicht, das für eine Konsultation im Steuerbereich ein noch nie dagewesenes Echo fand. Als vorrangig wurde in den Antworten die Beseitigung von Hindernissen für eine grenzübergreifende Konsolidierung und die Modernisierung der Definitionen genannt. Um die Angelegenheit zu beschleunigen, leitete die Kommission für die EU-25 eine (von Price Waterhouse Cooper durchgeführte) Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Befreiung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen von der Mehrwertsteuer ein. Der im November 2006 fertig gestellte Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die eingeflossene Mehrwertsteuer den Finanzinstituten in der EU Mehrkosten verursacht und Finanzdienstleistungen für Unternehmen verteuert. Unterschiedliche Auslegungen der Mehrwertsteuerrichtlinie in Bezug auf steuerbefreite oder nicht steuerbefreite Finanzdienstleistungen führen bei Entscheidungen, die rein geschäftlicher Art sein sollten, zu Unsicherheit. Es wurde festgestellt, dass der Anteil der nicht erstattungsfähigen Mehrwertsteuer bei Finanzdienstleistungsinstituten aufgrund ihrer Unternehmensstruktur relativ hoch ist, bzw. dass sich solche Institute für unter dem ordnungspolitischen oder körperschaftsteuerlichen Gesichtspunkt nicht optimale Strukturen entscheiden, um die MwSt-Belastung innerhalb der Gruppe möglichst gering zu halten.

Bezüglich der Änderungsmöglichkeiten wird in dem Bericht darauf hingewiesen, dass die Definitionen der freigestellten Dienstleistungen klar und in sich schlüssig sein und Sicherheit bieten müssen. Der Bericht ist der vollständigen Folgenabschätzung beigelegt.

Des Weiteren ersuchte die Kommission das *International Bureau for Fiscal Documentation*, die Methoden für den Vorsteuerabzug bei Versicherungs- und Finanzdienstleistungen in den Mitgliedstaaten zu ermitteln. Im PwC-Bericht wird festgestellt, dass die Steuersätze von 0% bis 74% reichen, auch wenn sie nach der Mehrwertsteuerrichtlinie harmonisiert sein müssen.

Davon abgesehen lässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten auch einen erheblichen Spielraum bei den Methoden zur Berechnung der Rückerstattung. Die Rechtsvorschriften werden von den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt, und es werden Zugeständnisse gemacht, die darin nicht immer wiederzufinden sind.

Wenn die Option der Besteuerung ausgeübt wird, kann also ein großer Teil der Steuern wiedererlangt werden, auch in Fällen, in denen keine besteuerte Lieferung stattgefunden hat.

Es war nicht möglich, verlässliche Zahlen über die Höhe der durch eine Steuerbefreiung entgangene Mehrwertsteuer oder über die Einnahmen aufgrund nicht erstattungsfähiger Mehrwertsteuer zu erlangen. In der PwC-Studie wird auf einen unveröffentlichten, unabhängigen Bericht verwiesen, nach dem in einem Mitgliedstaat – dem Vereinigten Königreich – die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer 20,3% der von der Finanzdienstleistungsbranche gezahlten Steuern ausmacht und die Kosten von Finanzdienstleistungen um bis zu 4% erhöht. Aus den begrenzten Daten, die der Kommission zur Verfügung stehen, kann nicht eindeutig geschlossen werden, ob sich die Abschaffung der Steuerbefreiung in irgendeiner

Weise auf die Steuereinnahmen auswirkt. Aller Wahrscheinlichkeit nach würden mögliche Steuermehreinnahmen durch höhere Erstattungen ausgeglichen.

2. ABGRENZUNG DES PROBLEMS

Die geltenden Rechtsvorschriften sind überholt und werden der Komplexität des modernen Geschäftslebens bei Weitem nicht gerecht, was überhöhte Kosten verursacht und ineffizient ist. Das in der Richtlinie enthaltene Verzeichnis freigestellter Versicherungs- und Finanzdienstleistungen muss restriktiv ausgelegt werden. Dennoch geht es nur in 6% der in jüngster Zeit vor dem EuGH verhandelten Mehrwertsteuerfälle (24) um die Definition steuerbefreiter Versicherungs- und Finanzdienstleistungen, auch wenn die Wirkung umfassend sein kann. Die Kosten der Rechtsstreitigkeiten sind schwer zu beziffern, dürften aber ebenfalls hoch und vermutlich in erster Linie auf den schlechten Zustand der Rechtsvorschriften zurückzuführen sein.

Finanzinstitute und Versicherungen haben wegen der eingeflossenen Steuer insgesamt gesehen höhere Kosten. Sie werden eher dazu tendieren, steuerpflichtige Dienstleistungen intern zu erbringen, anstatt sie an einen spezialisierten Dienstleister nach außen zu vergeben, wodurch nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer anfallen würde. Daher wird durch die fehlende Mehrwertsteuerneutralität generell die Effizienz beeinträchtigt.

Wenn die Lieferung an den Endverbraucher von der Mehrwertsteuer befreit ist, wirkt sich die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zwangsläufig auf die Verteilung der Mehrwertsteuereinnahmen aus.

Einnahmen aus nicht erstattungsfähiger Mehrwertsteuer fallen vor allem dort an, wo der Empfänger der eingekauften Dienstleistung niedergelassen ist, und nicht dort, wo der Endverbraucher der freigestellten Dienstleistung ansässig ist.

Sie werden zunehmen, wenn die Ziele der Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Finanzdienstleistungen verwirklicht und Hindernisse für die Integration von Einzelhandel und grenzüberschreitendem Vertrieb abgebaut werden. Bei der Ausarbeitung der Folgenabschätzung kamen die Kommissionsdienststellen generell zu dem Ergebnis, dass der einzige Ausweg zur Behebung der Verzerrungen eine vollständige Besteuerung ist. Des Weiteren stellte die Kommission fest, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Methoden zur Wiedererlangung der Mehrwertsteuer gestatten oder vorschreiben und sie vermutet, dass die von einigen Mitgliedstaaten vorgeschriebenen Methoden Wettbewerbsverzerrungen und Kostensteigerungen verursachen. Diese Schlussfolgerung wird durch die Diskussionen bestätigt, die mit den Mitgliedstaaten über einheitlichere Erstattungsvorschriften geführt wurden. Eine weitere Frage, die bei der Konsultation aufgeworfen wurde, auf die die Kommission aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eingeht, ist die mehrwertsteuerliche Behandlung von Versicherungs- und Finanzdienstleistungen, die mit der Scharia vereinbar sind.

3. ZIELE

- Verringerung der Verwaltungskosten der Behörden für die Steueraufsicht und der Wirtschaftsbeteiligten für die Einhaltung der Steuervorschriften

- Herbeiführung von Gewissheit für die Mitgliedstaaten über ihre Haushaltsmittel und von Rechtssicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten
- Beseitigung von Widersprüchlichkeiten zwischen den MwSt-Bestimmungen von 1977 und jüngeren Rechtsvorschriften, die beispielsweise unter den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen fallen.

Optionen für Veränderungen könnten Lösungen beinhalten, mit denen einige oder ein Teil dieser Ziele verwirklicht werden können. Verwaltungskosten und mit der Befolgung von Rechtsvorschriften zusammenhängende Kosten sind für die Steuerverwaltungen, die die Mehrwertsteuer erheben, und für die Unternehmen, die ihren Steuerpflichten nachkommen, eine Belastung. Jedoch sind die Bestimmungen zur Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften nicht im Gemeinschaftsrecht geregelt, sondern vielmehr im nationalen Recht, da solche Entscheidungen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips den Mitgliedstaaten überlassen sind. Da die Standardmethoden im Finanz- und Kostenermittlungsbereich anderen Prioritäten dienen, ist es nur begrenzt möglich, die Befolgungskosten mittels anderer Berichtspflichten zu verringern. Die Einhaltung von Steuervorschriften und die Berichterstattung sind nur selten in die von Finanzinstituten zunehmend genutzten Daten- und Managementinformationsplattformen integriert. Bei der Mehrwertsteuer in der EU ist diese Unvereinbarkeit zum größten Teil auf 27 unterschiedliche Systeme von Berichts- und Befolgungspflichten in den Mitgliedstaaten zurückzuführen.

Einige Mitgliedstaaten werden jedoch auf Kosten anderer von einer grenzübergreifenden Bündelung profitieren. Damit gewährleistet werden kann, dass die betreffenden Branchen in der EU ansässig bleiben und dadurch weiter für Steuereinnahmen sorgen, müssen möglicherweise bei den MwSt-Einnahmen in begrenztem Umfang Abstriche gemacht werden.

Mit dem Mehrwertsteuersystem wird angestrebt, "soweit möglich Faktoren auszuschalten, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene zu verfälschen". Der aktuelle Vorschlag sollte auf dieser Aussage aufbauen. Einige der nahe liegenden Schritte, die sich positiv auf Finanzdienstleistungen und die Versicherungsbranche auswirken können, werden aber Folgen für die Haushalte der Mitgliedstaaten haben.

4. HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Es kommen nur drei Handlungsmöglichkeiten ernsthaft in Betracht: unveränderte Beibehaltung der jetzigen Situation, Modernisierung der Definition steuerbefreiter Dienstleistungen, um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten und eine oder mehrere gezielte strukturelle Veränderungen, damit eine gewisse Neutralität des Mehrwertsteuersystems wiederhergestellt wird.

Eine weitere Möglichkeit zur strukturellen Änderung wäre die Erweiterung des Spektrums steuerbefreiter Dienstleistungen. In der Praxis würden damit die Probleme im Zusammenhang mit der Steuerbefreiung auf andere Unternehmen ausgedehnt. Das von Australien und Singapur eingeführte, vereinfachte Modell für einen begrenzten Vorsteuerabzug bei Eingangsumsätzen auf Grundlage der veranschlagten Lohnkosten sowie des Mehrwerts des Dienstleistungserbringers, durch das ein gewisses Maß an Neutralität wiederhergestellt werden soll, ist für die Bedingungen in der EU nicht geeignet. Durch die Richtlinie haben die Mitgliedstaaten bereits die

Möglichkeit, Finanzdienstleistungen zu besteuern. In den fünf Mitgliedstaaten, die davon Gebrauch machen, können Finanzinstitute auf die Steuerbefreiung verzichten und sich für die Besteuerung steuerbefreiter Finanzdienstleistungen entscheiden (gilt nicht für Versicherungsleistungen). Des Weiteren hat die Kommission geprüft, welche Rolle grenzübergreifende MwSt-Strukturen bei der Verminderung von Verzerrungen spielen. Institute mit einer aus einem Hauptsitz und Zweigniederlassungen bestehenden Struktur, die eine einzige juristische Person bilden, sind bei der Zuordnung von Innenumsätzen ohne Mehrwertsteuerbelastung flexibel. Unter dem mehrwertsteuerlichen Gesichtspunkt erzielen sie günstigere Ergebnisse als ein Unternehmen mit Mutter- und Tochtergesellschaften. Daher sollte bei der Bewertung von Veränderungen in der Behandlung grenzübergreifender Strukturen festgestellt werden, ob damit die Neutralität zwischen verschiedenen Strukturen verbessert wird. Die Bildung einer MwSt-Gruppe kann zu ähnlichen Ergebnissen führen; diese Möglichkeit ist aber in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten auf Inlandsumsätze begrenzt. Die praktische Folge einer MwSt-Gruppe ist, dass Umsätze zwischen Gruppenmitgliedern zu mehrwertsteuerlichen Zwecken geschützt werden.

Unter bestimmten Umständen ermöglicht die Richtlinie bereits eine Steuerbefreiung bei Kostenteilungsvereinbarungen. Aus den Erfahrungen, die bei der vollständigen Anwendung einer solchen Steuerbefreiung gewonnen wurden und aus umfassenderen Analysen zieht die Kommission den Schluss, dass diese Bestimmung stärker genutzt werden sollte, auch bei Dienstleistungen durch Dritte und bei Beteiligten aus verschiedenen Mitgliedstaaten.

In einigen Antworten werden ermäßigte Mehrwertsteuersätze für Finanzdienstleistungen und Versicherungen vorgeschlagen. Diese Lösung sollte allerdings nicht ernsthaft erwogen werden. Aktuelle Erfahrungen mit ermäßigten Mehrwertsteuersätzen bei anderen Umsatzarten sind nicht sehr ermutigend.

Ein weiterer Vorschlag betrifft die Einführung eines „Blauen Buchs“ (eines europäischen Mehrwertsteuerkommentars), in der die Definitionen erläutert und die Steuerbefreiung, ihr Umfang sowie Umsetzung und Anwendung des Fallrechts des Europäischen Gerichtshofs erklärt werden. Dieser Vorschlag wird möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen.

5. ANALYSE DER FOLGEN

Nach einer Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten wird empfohlen, die Definition freigestellter Dienstleistungen zu modernisieren. Strukturelle Veränderungen sollten eine umfassendere Anwendung der Steuerentlastung bei Kostenteilungsmodellen und die Ausdehnung des Rechts, sich für eine Besteuerung zu entscheiden, auf die Unternehmen beinhalten. Insbesondere durch die Steuerentlastung bei Kostenteilungsmodellen kann die Marktfragmentierung erheblich verringert werden, weil die verschiedenen Bereiche der Branche dadurch die Möglichkeit erhalten, sich zur Kostensenkung zusammenzutun und bei strategischen Geschäftsentscheidungen Neutralität erreicht wird.

Die Kommission will hier in den Grenzen der bestehenden Freistellung bleiben. Das hat zur Folge, dass jede bisher freigestellte Leistung auch weiterhin freigestellt bleibt und jede Leistung, die derzeit steuerbar ist, auch steuerbar bleibt.

Die Entscheidung, die Ausgaben für Kostenteilungsregelungen für andernfalls nicht freigestellte Leistungen von der Mehrwertsteuer zu befreien, würde zumindest einige Probleme lösen. Laut Folgenabschätzung gibt es hierfür zwei Möglichkeiten.

Eine Minimallösung zur Klarstellung der geltenden Bestimmungen erfordert eine spezielle Bestimmung über Kostenteilungsregelungen bei der Erbringung freigestellter Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Dabei handelt es sich um eine branchenspezifische Maßnahme, die aber nur einen begrenzten Nutzen hätte.

In einem dynamischeren Konzept würde die Steuerentlastung bei Kostenteilungsregelungen auf grenzüberschreitende Vereinbarungen sowie auf die Erbringung von Leistungen von Seiten Dritter ausgedehnt, die selbst kein Finanzinstitut oder Versicherungsunternehmen sind. Diese bereits in einigen Mitgliedstaaten praktizierte Lösung könnte durch eine Klarstellung der Richtlinie umfassender angewandt werden. Bei der Analyse der Frage, wie sich eine Änderung der Vorschriften für die Inanspruchnahme der Möglichkeit einer Besteuerung auswirken wird, muss u.a. geprüft werden, wie innergemeinschaftliche Umsätze zu behandeln sind und ob die Berichtspflicht erweitert werden muss.

Solange die Option der Besteuerung auf Geschäftsvorgänge zwischen Unternehmen beschränkt ist, fließen den Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Steuereinnahmen zu. Allerdings dürften durch die Senkung der steuerlichen Belastung der Finanzinstitute die Kosten von Finanzdienstleistungen für Unternehmen sinken. Unter bestimmten Umständen können indessen nicht erstattungsfähige Steuern zu Mehreinnahmen führen. Aus praktischen Gründen kann es erforderlich sein, je nach Umsatz oder Kunde und nicht für das gesamte Geschäft die Besteuerung zu wählen. Damit eine einheitliche Anwendung gewährleistet wird, müssen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Möglichkeit einer Besteuerung auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden. Allerdings werden nach wie vor die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass die Bestimmungen eingehalten werden.

6. VERGLEICH DER EINZELNEN MÖGLICHKEITEN

Ein ehrgeizigeres Konzept, das bei der Fremdvergabe arbeitskraftintensiver Dienstleistungen mehr Neutralität gewährleistet, könnte sich auf die Einnahmen auswirken – je nachdem, ob die Tätigkeiten im Rahmen einer Kostenteilungsregelung an die Stelle unternehmensinterner Tätigkeiten treten (keine oder nur geringfügige Auswirkung auf die Einnahmen) oder an einen Dritten vergeben werden (verringertes Mehrwertsteueraufkommen).

Wird die Möglichkeit, sich für eine Besteuerung zu entscheiden, verallgemeinert, so wird die Mehrwertsteuer einheitlicher angewandt. Auf diese Weise dürften zwar Verzerrungen vermieden und für mehr Neutralität gesorgt werden, die Mitgliedstaaten müssten sich aber im Gegenzug auf Änderungen bei der steuerlichen Belastung einstellen. Die Kommission will die Rechtsvorschriften durch eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie in Verbindung mit einer Durchführungsverordnung nach Artikel 397 der Richtlinie ändern.