

Gerken, Lüder; Schick, Gerhard

Research Report

Wege zur europäischen Verfassung V: Weniger Steuerbetrug durch sachgerechte EU-Kompetenzen bei der Umsatzbesteuerung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 81

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Gerken, Lüder; Schick, Gerhard (2004) : Wege zur europäischen Verfassung V: Weniger Steuerbetrug durch sachgerechte EU-Kompetenzen bei der Umsatzbesteuerung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 81, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99873>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Nr. 81
März 2004

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Wege zur europäischen Verfassung V

Weniger Steuerbetrug durch sachgerechte EU-Kompetenzen bei der Umsatzbesteuerung

Von Lüder Gerken und Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorwort

Allein im Bereich der Umsatzsteuer entstehen durch Steuerbetrug und Steuerhinterziehung jährlich Steuerausfälle in Milliardenhöhe. Während das Umsatzsteueraufkommen bis Ende der neunziger Jahre kontinuierlich bis auf knapp über 140 Mrd. Euro anstieg, sind die Einnahmen in den letzten Jahren rückläufig. Auch im Jahr 2003 ist das Umsatzsteueraufkommen erneut um 0,9 % auf ca. 137 Mrd. Euro gesunken. Dieser stetige Rückgang erklärt sich nur zum Teil aus der gegenwärtigen Konjunktur- und Konsumschwäche. Hauptursache ist die deutliche Zunahme des Umsatzsteuerbetrugs.

Nach Schätzungen des ifo-Instituts wurden allein in Deutschland im vergangenen Jahr rund 17,6 Mrd. Euro Umsatzsteuer hinterzogen. Dies ist mehr als das Fünffache des gesamten Erbschaftssteueraufkommens im Jahr 2003 von circa 3,3 Mrd. Euro und entspricht in der Größenordnung dem deutschen Beitrag zum EU-Haushalt (2002: 17,8 Mrd. Euro). Auch auf europäischer Ebene sind die Steuerausfälle infolge Umsatzsteuerbetrugs immens. Schätzungen zufolge entgehen den öffentlichen Haushalten in den Ländern der Europäischen Union durch Steuerbetrug jährlich etwa 60 Mrd. Euro Umsatzsteuern –

dies entspricht nahezu zwei Dritteln des Gesamthaushalts der Europäischen Union!

Die derzeitige Kompetenzordnung in der Europäischen Union erschwert die effektive Durchsetzung des Steuerrechts der Mitgliedstaaten bei der Umsatzsteuer. Denn diejenigen Staaten, die von einer Reform geringere Steuereinnahmen zu erwarten hätten, blockieren den Wechsel zu einem weniger betrugsanfälligen System.

Dieses Problem sollte unbedingt im Rahmen der Verfassungsgebung behoben werden. Denn die Erhebung von Steuern ist nur dann legitim, wenn sie nach rechtsstaatlichen Verfahren erfolgt und die Bürger in gleicher Weise und nicht willkürlich belastet werden. Die Stärkung der mitgliedstaatlichen Steuerpolitik durch die Union ist deshalb ein zentrales ordnungspolitisches Anliegen. Dazu müssen künftig steuerpolitische Entscheidungen im Bereich der Umsatzsteuer in der Union mehrheitlich getroffen werden können. Den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt allerdings die Festlegung der Steuersätze.

Der Konventsentwurf für eine europäische Verfassung enthält diese wichtige Änderung nicht und muß deshalb nachgebessert werden.

Tritt Steuerbetrug nicht mehr nur in Ausnahmefällen, sondern wie derzeit in Europa gehäuft auf, dann trifft die Steuerbelastung willkürlich nur diejenigen, die sich an Recht und Gesetz halten oder deren Erwerbstätigkeit sich schlecht vor dem Fiskus verbergen läßt.

Im fünften Teil der Reihe „Wege zur europäischen Verfassung“ befaßt sich die Stiftung Marktwirtschaft vor diesem Hintergrund mit der europäischen Kompetenzordnung im Bereich der indirekten Steuern und fragt, ob durch eine Veränderung der politischen Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren die Fähigkeit der

Mitgliedstaaten, Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zu verhindern, gestärkt werden kann.



Bisher sind in der Reihe „Wege zur europäischen Verfassung“ erschienen:

- I Wer garantiert die Subsidiarität?, von Lüder Gerken und Gerhard Schick (2003)
- II Reformbedarf in der Komitologie – Für mehr Transparenz in der europäischen Politik, von Lüder Gerken und Gerhard Schick (2003)
- III Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung, von Guido Raddatz und Gerhard Schick (2003)
- IV EU-Kompetenzen bei der Unternehmensbesteuerung: für mehr und für besseren Steuerwettbewerb, von Lüder Gerken und Gerhard Schick (2004)

Weniger Steuerbetrug durch sachgerechte EU-Kompetenzen bei der Umsatzbesteuerung

Die Verhinderung von Steuerbetrug und damit die effektive Durchsetzung des bestehenden Steuerrechts ist ein zentrales ordnungspolitisches Anliegen. Denn der Eingriff des Staates in das Eigentum der Bürger zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben kann nur dann legitimiert werden, wenn er nach rechtsstaatlichen Kriterien und willkürfrei erfolgt. In Deutschland wie auch in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird die Durchsetzung des Steuerrechts durch die gegenwärtige europäische Kompetenzordnung im Bereich der Umsatzbesteuerung erschwert. Sie muß daher dringend geändert werden.

Im folgenden wird zunächst die derzeitige Kompetenzordnung vorgestellt (Abschnitt 1) und die Frage aufgeworfen, inwieweit bei der Umsatzsteuer Steuerwettbewerb stattfindet (Abschnitt 2). Abschnitt 3 diskutiert den notwendigen Änderungsbedarf bei den steuerpolitischen Kompetenzen, um den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen. Abschließend werden die Ergebnisse des Europäischen Konvents im Bereich der Umsatzsteuerkompetenzen vorgestellt (Abschnitt 4) und Schlußfolgerungen für die Europapolitik der Bundesregierung gezogen (Abschnitt 5).

1 Kompetenzen der Union bei der Umsatzsteuer

Artikel 93 EG-Vertrag sieht vor, daß der Rat „Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstiger indirekter Steuern“ erläßt, soweit dies für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist. Daraus wird ersichtlich, daß die Angleichung der Rechtsvorschriften nach Artikel 93 EG-Vertrag kein Ziel an sich ist, sondern nur Mittel zur Sicherung des Binnenmarktes. Sie muß darauf ausgerichtet sein, die Voraussetzungen für die Verwirklichung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt und eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs zu schaffen. Eine besondere Bedeutung kommt daher der Regelung grenzüberschreitender Umsätze

zu. Die „Harmonisierung der Rechtsvorschriften“ kann sowohl die Festlegung der Bemessungsgrundlage als auch Bestimmungen über die Höhe der Sätze enthalten.

Die Initiative zu Rechtsakten, die auf Artikel 93 EG-Vertrag basieren, muß von der Kommission ausgehen. Nach Anhörung des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses entscheidet der Rat einstimmig über die entsprechenden Rechtsakte.

Auf der Grundlage von Artikel 93 EG-Vertrag sind eine Reihe von Maßnahmen zur Angleichung bei spezifischen Verbrauchsteuern beschlossen worden. Diese Steuern, zu denen beispielsweise die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer zählen, werden im folgenden nicht weiter berücksichtigt.

Weitreichender waren die Bemühungen zur Angleichung der Umsatzsteuersysteme. Seit 1967 ist für alle Mitgliedstaaten das sogenannte Vorsteuerabzugsverfahren festgelegt. Bei ihm führen die Unternehmen die von ihren Kunden bezahlte Umsatzsteuer ans Finanzamt ab und bekommen die Umsatzsteuer erstattet, die von ihnen an die Lieferanten der Vorprodukte gezahlt wurde. Netto ergibt sich für jedes Unternehmen eine Zahlung, die dem von ihm erwirtschafteten Mehrwert entspricht (daher: Mehrwertsteuer). Für das einzelne Unternehmen ist dies jedoch kostenneutral; die gesamte Umsatzsteuerlast trägt der Verbraucher beim Kauf des Endprodukts. Belastet wird durch die Umsatzsteuer also nicht die Produktion, wie der Name „Mehrwertsteuer“ vermuten lassen könnte, sondern der Konsum.

1977 wurde die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer in den Mitgliedstaaten weitgehend angeglichen. Im Rahmen des Binnenmarktprogramms wurde im Jahr 1992 für den Regelsatz bei der Umsatzsteuer ein Mindestwert von 15 % festgelegt; für die Befreiung bestimmter Produkte von der Umsatzsteuer oder für die Belastung von Gütern mit einem ermäßigten Satz wurden Bedingungen festgelegt.

Beim grenzüberschreitenden Handel stellt sich die Frage, wie das Steueraufkommen auf die beteiligten Staaten aufzuteilen ist. Bis heute gilt das Bestimmungslandprinzip. Die gehandelten Güter werden mit demjenigen Mehrwertsteuersatz belastet, der im Land des Güterkonsums Gültigkeit hat. Ein deutsches Auto in einem portugiesischen Autohaus wird also mit dem portugiesischen Umsatzsteuersatz von 19 % belegt. Dazu erstattet erstens der deutsche Fiskus die deutsche Umsatzsteuerbelastung von 16 %, die der deutsche Exporteur an seine Lieferanten gezahlt hat. Zweitens führt der portugiesische Importeur an den portugiesischen Fiskus die Einfuhrumsatzsteuer in Höhe von 19 % ab. Dadurch erhält nur der Fiskus des Importlandes, im Beispiel also Portugal, Einnahmen aus dem Verkauf des importierten Gutes.

Zum 1.1.1997 wollte man das Bestimmungslandprinzip durch das Ursprungslandprinzip ersetzen, bei dem – anders als beim Bestimmungslandprinzip – das Umsatzsteueraufkommen auf die Mitgliedstaaten entsprechend den Mehrwerten verteilt wird, die in den einzelnen Ländern produziert werden. Portugal würde also im Fall des deutschen Autos nur den Preisaufschlag durch den portugiesischen Importeur mit Mehrwertsteuer belasten, während der deutsche Staat den im Verlauf des Produktionsprozesses erzielten Mehrwert besteuern könnte. Durch den Wechsel zum Ursprungslandprinzip sollte erreicht werden, daß die zuvor an den Binnengrenzen zu entrichtenden Einfuhrum-

satzsteuern wegfallen und die grenzüberschreitenden Umsätze in Europa wie rein inländische Umsätze in einem einzelnen europäischen Mitgliedstaat behandelt werden. Das Vorsteuerabzugsverfahren, das in jedem einzelnen Land schon bisher angewendet wurde, sollte also auf die gesamte Union ausgedehnt werden. Dieser Wechsel vom Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip ist aber bis heute nicht erfolgt.

Der Grund: Staaten, die im gemeinschaftsinternen Handel einen Netto-Importüberschuß erzielen, würden beim Ursprungslandprinzip geringere Mehrwertsteuereinnahmen als im Status quo erzielen. Denn beim Bestimmungslandprinzip erhebt der Fiskus des Exportlandes keine Umsatzsteuer auf Exporte, so daß die gesamten Umsatzsteuereinnahmen aus dem Verkauf an den Endabnehmer dem Fiskus des Importlandes zugute kommen. Beim Ursprungslandprinzip hingegen werden Exporte genauso besteuert wie rein inländische Umsätze, so daß die Umsatzsteuereinnahmen auf die Fiskal der beteiligten Länder entsprechend den Wertschöpfungsanteilen und den nationalen Steuersätzen aufgeteilt werden. Von einem deutschen Auto, das in Portugal zu 100.000 Euro verkauft wird, erhält deshalb beim Bestimmungslandprinzip nur der portugiesische Fiskus Umsatzsteuer (19 % von 100.000 Euro, also 19.000 Euro), während beim Ursprungslandprinzip 12.000 Euro Umsatzsteuer im Produktionsland verbleiben (16 % x 75.000 Euro) und nur 7.000 Euro dem portugiesischen Fiskus zukommen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Unterschied zwischen Bestimmungslandprinzip und Ursprungslandprinzip im Binnenmarkt

Beispiel: Produktion in Deutschland (Umsatzsteuer 16 %) zu 75.000 Euro. Verkauf in Portugal (Umsatzsteuer 19 %) zu 100.000 Euro.

	Bestimmungslandprinzip		Ursprungslandprinzip	
Umsatzsteuerbelastung des portugiesischen Konsumenten	19.000 € ↙ ↘		19.000 € ↙ ↘	
Steuereinnahmen von Deutschland und Portugal	0 € deutscher Fiskus	19.000 € portugiesischer Fiskus	12.000 € deutscher Fiskus	7.000 € portugiesischer Fiskus

Diejenigen Staaten, die beim Ursprungslandprinzip weniger Steuereinnahmen erzielen würden, haben den geplanten Wechsel zum 1.1.1997 blockiert. Seitdem gilt deshalb eine Übergangsregelung für die Behandlung grenzüberschreitender Umsätze, die vorerst grundsätzlich das Bestimmungslandprinzip beibehält. Entgegen der früheren Praxis erfolgt die Herstellung des Bestimmungslandniveaus jedoch heute nicht mehr am Zoll der mitgliedstaatlichen Grenzen, sondern erst im Lager des importierenden Unternehmens. Durch diese Änderung wurde das Ziel, die Grenzkontrollen abzuschaffen, trotz der Blockade in der Steuerpolitik erreicht.

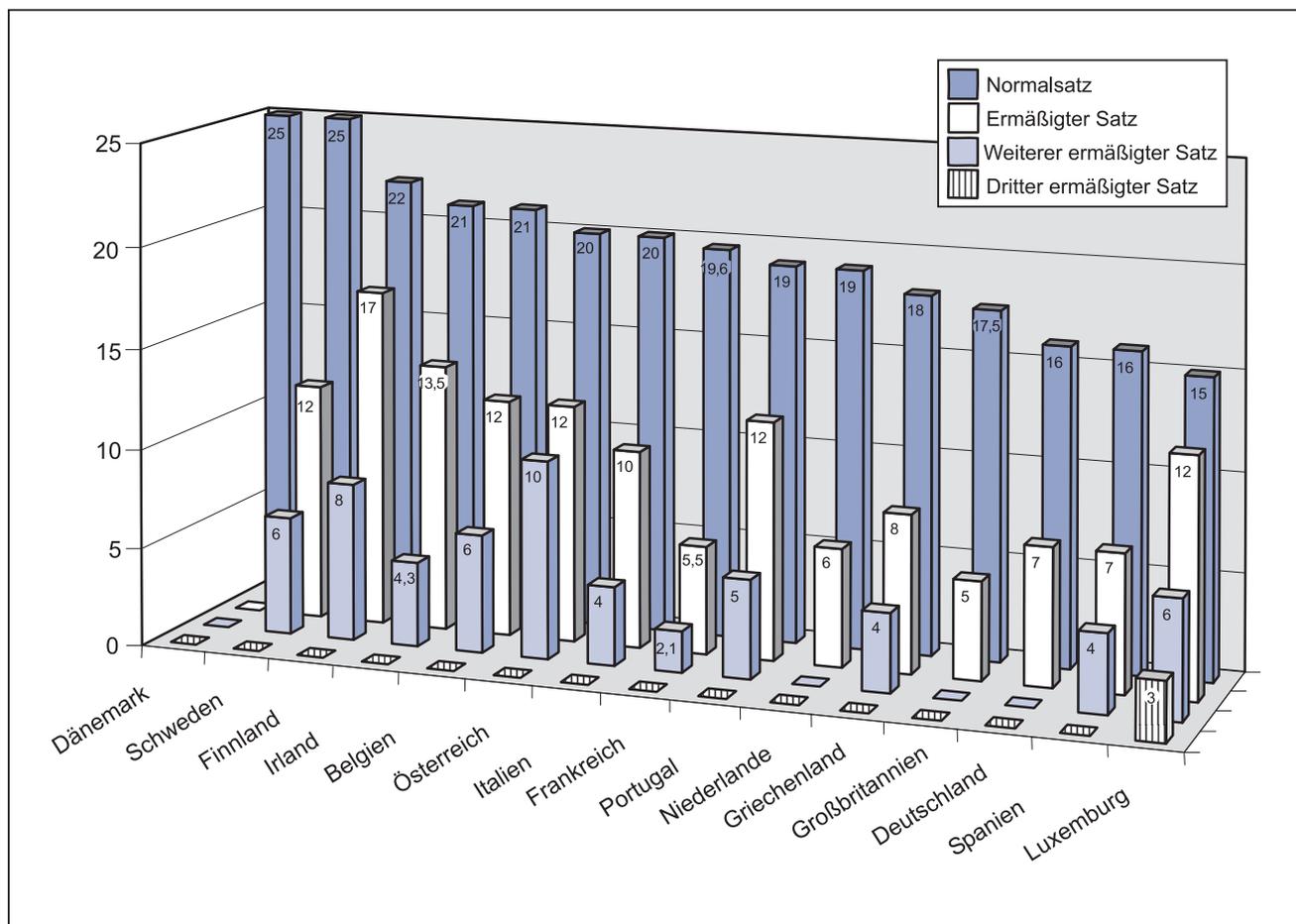
Eine Ausnahme vom Bestimmungslandprinzip besteht nur für Direktimporte von Endverbrauchern. Beim Einkaufen oder beim Tanken jenseits der

Grenze kommt das Ursprungslandprinzip zur Anwendung – es ist also die jeweils vor Ort gültige Umsatzsteuer zu entrichten. Hiervon ausgenommen sind indessen der grenzüberschreitende Direktimport von Kraftfahrzeugen und der Versandhandel.

2 Steuerwettbewerb bei der Umsatzsteuer?

Unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union herrscht bei der Umsatzsteuer nur ganz eingeschränkt ein Steuerwettbewerb, weil alle in einem Land verkauften Waren die gleiche Umsatzsteuerbelastung aufweisen. Für die Entscheidung

Abbildung 2:
Umsatzsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union



Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Monatsbericht 1/2004, S. 56.

über den Ort der Produktion ist daher die Umsatzsteuer meist irrelevant.

Ein Konkurrenzverhältnis zwischen den Staaten bei der Umsatzsteuer besteht lediglich im grenznahen Bereich, wo die Bürger Steuerunterschiede bei indirekten Steuern nutzen können. Eine entsprechende Ausrichtung der nationalen Steuerpolitik lohnt sich jedoch – wenn überhaupt – nur für kleinere Mitgliedstaaten, die größere Käufergruppen aus anderen Mitgliedstaaten zum Einkauf über die Grenze locken können. Diese Möglichkeit ergibt sich allerdings weniger bei den mit dem Normalsatz belasteten Gütern, weil hier den Unterschieden zwischen den Mehrwertsteuersätzen durch den von der EU vorgeschriebenen Mindestsatz von 15 % Grenzen gesetzt sind. Vielmehr spielen beim Steuerwettbewerb im grenznahen Bereich zum einen diejenigen Güter eine Rolle, die in einigen Ländern aufgrund von Ausnahmeregelungen mit einem ermäßigten Steuersatz belastet werden. In den Mitgliedstaaten werden maximal drei ermäßigte Steuersätze unterschieden (vgl. Abbildung 2). Zum anderen sind diejenigen Güter relevant, die in einzelnen Ländern ganz von der Umsatzsteuer befreit sind. Eine solche vollständige Umsatzsteuerbefreiung gilt in Deutschland beispielsweise für die Leistungen von Ärzten und für Finanzdienstleistungen.

Aufgrund dieser steuersystematischen Besonderheiten geht es daher bei der gebotenen Reform der Umsatzbesteuerung nicht um die Verbesserung des Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten, sondern vielmehr um die effektivere Durchsetzung des bestehenden Steuerrechts.

3 Umsatzsteuerbetrug

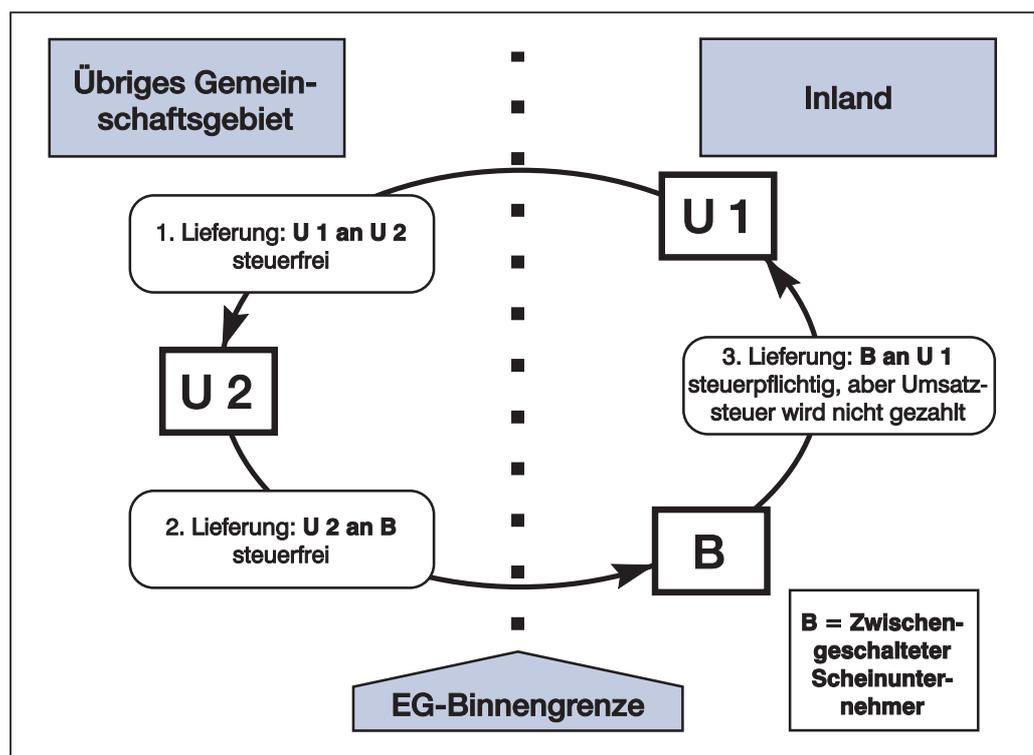
Das gegenwärtige europäische Umsatzsteuersystem erschwert eine gleichmäßige und vollständige Steuererhebung in den Mitgliedstaaten und begünstigt den Umsatzsteuerbetrug. Die Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs scheitert jedoch an der gegenwärtigen europäischen Kompetenzordnung in diesem Bereich.

Schwächen des gegenwärtigen Umsatzsteuersystems

Die Betrugsanfälligkeit des Systems ist in erster Linie auf die Verknüpfung von Bestimmungslandprinzip und Vorsteuerabzugsverfahren zurückzuführen, denn diese Kombination ermöglicht sogenannte „Umsatzsteuerkarusselle“.

Bei Karussellgeschäften nutzen Betrüger den Umstand, daß Importware erst im Bestimmungsland mit der Umsatzsteuer belastet wird und damit zwischenstaatliche Lieferungen für den Exporteur de facto umsatzsteuerfrei sind. Der Ablauf ist wie folgt (vgl. Abbildung 3): Ein inländischer Unterneh-

Abbildung 3: Modellbeschreibung Karussellbetrug



Quelle: Bundesrechnungshof

mer U 1 liefert Wirtschaftsgüter steuerfrei an einen Vertragspartner U 2 in einem anderen Staat der Europäischen Union. Dieser liefert die Ware – ebenfalls steuerfrei – an den inländischen Scheinunternehmer B, der die Ware wieder an das inländische Unternehmen U 1 weiterverkauft. Für diese – steuerpflichtige – Lieferung stellt B eine ordnungsgemäße Rechnung samt Umsatzsteuer aus, führt diese Umsatzsteuer aber nicht an das Finanzamt ab. Der Unternehmer U 1 kassiert sodann unter Vorlage der Rechnung des B die Vorsteuer vom Finanzamt. Wenn das Finanzamt die Mehrwertsteuer beim Importeur B eintreiben will, haben sich die drei beteiligten Unternehmen in der Regel bereits aufgelöst.

Grundsätzlich ist diese Art des Vorsteuerbetrugs auch ohne grenzüberschreitende Transaktionen denkbar. Die steuerfreie Verschiebung der Ware ins Ausland erleichtert den Betrug jedoch erheblich. Denn zum einen lassen sich die steuerpflichtigen Weiterlieferungen durch den steuerfreien Verkauf ins Ausland und durch den Bezug aus dem Ausland im Inland einfach und effektiv verschleiern, und zum anderen werden durch den Auslandsbezug die Kontrollen und Ermittlungen der Finanzbehörden erheblich erschwert.

Der Bundesrechnungshof schätzt den finanziellen Schaden durch Umsatzsteuerkarusselle innerhalb der Gemeinschaft auf annähernd 12 Mrd. Euro pro Jahr. Davon entfallen nach Schätzungen des ifo-Instituts allein 4 Mrd. Euro auf Deutschland.

Umstellung auf das Ursprungslandprinzip

Den Betrugsmöglichkeiten durch internationale Umsatzsteuerkarusselle könnte relativ leicht die Grundlage entzogen werden, wenn das gegenwärtige Umsatzsteuersystem europaweit auf das Ursprungslandprinzip umgestellt würde. In diesem Fall wäre der Mehrwert jeder Warenlieferung schon im Produktions- bzw. Exportland umsatzsteuerpflichtig. Verschleierte Karussellieferungen ins EU-Ausland wären dann nicht mehr interessant.

Eine solche Umstellung auf das Ursprungslandprinzip kann naturgemäß nur auf europäischer Ebene erfolgen. Erforderlich wäre dazu nach der geltenden Kompetenzordnung eine einstimmige Entscheidung im Ministerrat. Aufgrund der bereits

geschilderten Nachteile für die Nettoimportländer ist ein Konsens in dieser Frage in absehbarer Zukunft jedoch nicht zu erwarten. Einzelne Länder nutzen die Einstimmigkeitsregel, um aus eigennützigen Gründen eine Reform zu verhindern. Es droht eine dauerhafte Blockade. Deshalb sollte für die Harmonisierung der indirekten Steuern, soweit sie nicht die Festlegung von Steuersätzen betrifft, im Ministerrat das Mehrheitsprinzip eingeführt werden.

Weitere Reformmodelle

Eine Umstellung auf das Ursprungslandprinzip wäre zwar ein wirksames Instrument, um internationale Umsatzsteuerkarusselle zu bekämpfen, die Umstellung hätte jedoch nur geringe Wirkungen auf die herkömmlichen, nationalen Formen des Umsatzsteuerbetrugs (etwa mit gefälschten Rechnungen oder durch fingierte Geschäfte). Mit dem Ziel, die Betrugssicherheit des Umsatzsteuersystems auch auf nationaler Ebene zu verbessern, werden daher neben der Umstellung auf das Ursprungslandprinzip noch weitere Vorschläge für eine Systemreform diskutiert, etwa das vom rheinland-pfälzischen Finanzminister, Gernot Mittler, vorgeschlagene Modell. Dieses sieht vor, daß Unternehmen mit Vorsteuerabzugsberechtigung im zwischenunternehmerischen Bereich von der Vorsteuer befreit werden. Auf diese Weise schuldet der Leistende keine Umsatzsteuer, und der Leistungsempfänger hat keinen Anspruch auf Vorsteuerabzug. Erst das Unternehmen einer Produktionskette, das an den Endkunden außerhalb des Unternehmenssektors verkauft, führt die Umsatzsteuer ab. Der Betrug über Karussellgeschäfte wird dadurch unmöglich.

Unabhängig von einer inhaltlichen Bewertung dieses und anderer Modelle ist jedoch – wie bei dem Übergang zum Ursprungslandprinzip – auch für rein inländische Reformen eine europäische Entscheidung notwendig. Denn seit 1977 schreibt das europäische Umsatzsteuerrecht vor, daß für solche Änderungen eine Genehmigung erforderlich ist, über die der Ministerrat auf Antrag der Kommission einstimmig entscheidet (Art. 27 der Umsatzsteuer-Richtlinie).

Im Ergebnis stellt sich also auch bei diesen alternativen Reformoptionen das Problem der starren Entscheidungsstrukturen und Blockademöglich-

keiten im Ministerrat. Dieses Problem kann nur durch einen Übergang auf Mehrheitsentscheidungen gelöst werden. Da die Erleichterung der europäischen Gesetzgebung im Bereich der Umsatzsteuer auch zur Harmonisierung von Steuersätzen genutzt werden könnte, sollte die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Steuersätze explizit in der europäischen Verfassung verankert werden. Andernfalls droht eine ordnungspolitisch unerwünschte Zentralisierung in Europa.

4 Konventsentwurf und Regelordnung für die Umsatzbesteuerung

Der Entwurf des Konvents für eine europäische Verfassung sieht keine grundlegende Veränderung der steuerpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der Umsatzsteuer vor. Lediglich die Entscheidungsfindung wurde bezüglich einer Teilkompetenz marginal verändert: Künftig soll der Rat, wenn er zuvor – einstimmig – den Handlungsbedarf in einer bestimmten Angelegenheit festgestellt hat, die die Bekämpfung der Steuerhinterziehung oder die Kooperation der Steuerbehörden betrifft, mit qualifizierter Mehrheit über entsprechende Maßnahmen entscheiden können (Art. III-62 Absatz 2 des Konventsentwurfs). Damit soll zumindest innerhalb des bestehenden Steuersystems eine verbesserte Durchsetzung des Steuerrechts ermöglicht werden.

Eine grundlegende Verbesserung der Steuerrechtsordnung im Bereich der Umsatzsteuer ist durch die Regelungen im Verfassungsentwurf des Konvents jedoch nicht zu erwarten. Dazu sind Mehrheitsabstimmungen erforderlich, damit auch gegen den Widerstand einzelner Länder ein weniger betrugsanfälliges System eingeführt werden kann.

5 Fazit

Der Europäische Konvent hat es insgesamt versäumt, wirksame Maßnahmen gegen eine unerwünschte Zentralisierungstendenz vorzuschlagen (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 75). Im Bereich der Steuerpolitik wäre jedoch eine begrenzte Zentralisierung erforderlich gewesen: Die Union hätte die Möglichkeit bekommen sollen, eine geeignete Regelordnung für die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten zu entwickeln.

Im Bereich der Unternehmensteuern ist es ihre Aufgabe, für einen funktionierenden Steuerwettbewerb zu sorgen (Argumente für Marktwirtschaft und Politik Nr. 80). Im Bereich der Umsatzbesteuerung liegt ihre Aufgabe darin, den Mitgliedstaaten die Durchsetzung ihres Steuerrechts und die Bekämpfung von Steuerbetrug zu erleichtern. Sinnvoll wäre die Einführung des Ursprungslandprinzips. Dies scheitert bisher am Widerstand derjenigen Staaten, die aufgrund ihres innergemeinschaftlichen Importüberschusses von der derzeitigen Regelung profitieren.

Wie bei der Unternehmensbesteuerung könnte die Einführung von Mehrheitsentscheidungen, solange die Harmonisierung der Steuersätze untersagt ist, die Mitgliedstaaten stärken. Dies wäre im Sinne des Subsidiaritätsprinzips.

Die Bundesregierung sollte sich deshalb für Veränderungen bei den steuerpolitischen Kompetenzen gegenüber dem Konventsentwurf einsetzen. So könnten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß es zu einer besseren Durchsetzung des Umsatzsteuerrechts kommt.