

## **BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT**

### **des Europa- und Rechtsausschusses (3. Ausschuss)**

**Subsidiarität - Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf eine Standard-Mehrwertsteuererklärung**

**(COM(2013) 721 final)**

#### **A. Problem**

Der am 23. Oktober 2013 von der EU-Kommission vorgelegte „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf eine Standard-Mehrwertsteuererklärung“ (COM(2013) 721 final) verstößt gegen das in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) niedergelegte Subsidiaritätsprinzip. In dem Kommissionsdokument wird die Einführung einer europaweiten, so genannten „Standard-Mehrwertsteuererklärung“ vorgeschlagen: In der Mehrwertsteuererklärung sollen europaweit nur noch fünf Felder obligatorisch sein. Allerdings sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, in bis zu 26 zusätzlichen Feldern weitere Standardangaben zu verlangen.

Der Richtlinienvorschlag wurde dem Europa- und Rechtsausschuss im Wege des Subsidiaritätsfrühwarnsystems durch die Staatskanzlei übermittelt und sodann auch dem Finanzausschuss zugeleitet.

Die Europäische Kommission hat den Richtlinienvorschlag auf Artikel 113 des Arbeitsvertrages über die Europäische Union (AEUV) gestützt, der in seiner aktuellen Fassung lautet:

„Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.“

Artikel 113 AEUV enthält damit eine Kompetenzgrundlage zum Erlass von materiell-rechtlichen Harmonisierungsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern. Das Verfahren der Besteuerung verbleibt hingegen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

Indem der Richtlinienvorschlag eine einheitliche Standard-Mehrwertsteuererklärung vorsieht, regelt es das Besteuerungsverfahren. Die Regelungsmaterie fällt daher nicht in den Kompetenzbereich der Europäischen Union und verstößt gegen das in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) niedergelegte Subsidiaritätsprinzip. Danach kann die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Nach Artikel 4 Absatz 1 EUV verbleiben alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten gemäß Artikel 5 EUV bei den Mitgliedstaaten. In Deutschland ist das Besteuerungsverfahren im Bereich der Umsatzsteuern bundesrechtlich geregelt. Das Subsidiaritätsprinzip wird auch dann verletzt, wenn keine Kompetenz der Europäischen Union für ein Handeln besteht. So haben im Bundesrat der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und der Finanzausschuss des Bundesrats dem Plenum des Bundesrats empfohlen, eine Subsidiaritätsrüge gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV und Artikel 6 des Protokolls Nummer 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erheben (BR Drs. 735/1/13).

Der Bundesrat hat die empfohlene Subsidiaritätsrüge im Plenum am 29. November 2013 beschlossen [BR Drs. 735/13(B)].

Derzeit werden in der Europäischen Kommission darüber hinaus eine Reihe weiterer Regelungen im Bereich der indirekten Steuern vorbereitet. Den Hintergrund für diese Regelungsansätze bilden das „Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer - Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System“ - (KOM(2010) 695 endgültig) sowie die entsprechende Mitteilung der Europäischen Kommission über die Zukunft der Mehrwertsteuer [KOM(2011) 851 endgültig] vom 6. Dezember 2012. Darin werden Überlegungen zu umfassenden Reformen zur Harmonisierung und Modernisierung des MwSt-Systems angestellt, auch im Hinblick auf den öffentlichen Sektor. In diesem Zusammenhang läuft derzeit - noch bis zum 14. Februar 2014 - ein Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission zur „Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen“ (Referat TAXUD/C1 - Indirekte Steuern und Steuerverwaltung/Mehrwertsteuer).

**B. Lösung**

In Ziffer 4 des Landtagsbeschlusses zu der Beschlussempfehlung des Europa- und Rechtsausschusses auf Drucksache 6/1966 hat der Landtag seine zuständigen Ausschüsse ausdrücklich beauftragt, „den Legislativ- und Politikplanungen der Europäischen Union angesichts der hohen Regelungsintensität und -breite europäischer Rechtsetzung weiterhin hohe Aufmerksamkeit zu widmen und dem Landtag hierzu und zu aktuellen fachspezifischen Fragestellungen der Europapolitik gegebenenfalls Beschlüsse zu empfehlen.“

Mit der vorliegenden Beschlussempfehlung wird dem Landtag in Wahrnehmung dieses Auftrages vorgeschlagen, eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes geltend zu machen und die Subsidiaritätsbedenken der Landesregierung gegen den Richtlinienvorschlag zu teilen. Außerdem wird empfohlen, zu verdeutlichen, dass der Landtag die Pläne zur weiteren Reform der Mehrwertsteuer - insbesondere im öffentlichen Sektor - mit Bedenken sieht.

Die Frist zur Einreichung einer Subsidiaritätsrüge zum Richtlinienvorschlag läuft am 2. Januar 2014 ab. Vor diesem Hintergrund sollte der Landtagsbeschluss mit den Subsidiaritätsbedenken der Europäischen Kommission direkt zugeleitet werden.

**Einstimmigkeit im Ausschuss****C. Alternativen**

Keine.

**D. Kosten**

Keine.

## **Beschlussempfehlung**

Der Landtag möge beschließen:

„Der Landtag teilt die Subsidiaritätsbedenken der Landesregierung im Bundesrat zum ‚Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf eine Standard-Mehrwertsteuererklärung‘ [COM(2013) 721 final]. Denn die entsprechende Regelungsmaterie ist allein Aufgabe der Mitgliedstaaten und fällt nicht in den Kompetenzbereich der Europäischen Union.

Darüber hinaus sieht der Landtag Pläne der EU-Kommission zur Reform der Mehrwertsteuer - insbesondere auch im öffentlichen Sektor - mit Bedenken.

Der Landtag leitet diesen Beschluss direkt der Europäischen Kommission zu.“

Schwerin, den 2. Dezember 2013

**Der Europa- und Rechtsausschuss**

**Detlef Müller**

Vorsitzender und Berichterstatter

## **Bericht des Abgeordneten Detlef Müller**

### **I. Allgemeines**

Der Richtlinienvorschlag wurde dem Europa- und Rechtsausschuss am 7. November 2013 im Wege des Subsidiaritätsfrühwarnsystems durch die Staatskanzlei übermittelt und dem Finanzausschuss zugeleitet.

Der Europa- und Rechtsausschuss hat den Richtlinienentwurf in seiner 59. Sitzung am 27. November 2013 beraten und dazu auf der Grundlage eines Auftrages des Plenums eine Beschlussempfehlung erarbeitet. Denn in Ziffer 4 des Landtagsbeschlusses zu der Beschlussempfehlung des Europa- und Rechtsausschusses auf Drs. 6/1966 hat der Landtag seine zuständigen Ausschüsse ausdrücklich beauftragt, „den Legislativ- und Politikplanungen der Europäischen Union angesichts der hohen Regelungsintensität und -breite europäischer Rechtsetzung weiterhin hohe Aufmerksamkeit zu widmen und dem Landtag hierzu und zu aktuellen fachspezifischen Fragestellungen der Europapolitik gegebenenfalls Beschlüsse zu empfehlen.“

### **II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Europa- und Rechtsausschusses**

#### **1. Allgemeines**

Die Staatskanzlei informiert den Ausschuss regelmäßig zu aktuellen EU-Themen. Anfang November wurde in diesem Zusammenhang eingegangen auf ein Konsultationsverfahren der EU-Kommission, mit dem eine Reform der Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor ins Auge gefasst werde. Hierzu seien, insbesondere von kommunaler Ebene, Bedenken geäußert worden. Zum anderen wurde im November auf den vorliegenden Richtlinienentwurf zur Einführung einer Standard-Mehrwertsteuererklärung eingegangen.

Von Seiten des Vorsitzenden des Europa- und Rechtsausschusses ist darauf verwiesen worden, dass er auch den Finanzausschuss über die Thematik informiert habe und insbesondere die Frage der beabsichtigten Reform der Mehrwertsteuer im öffentlichen Sektor hervorgehoben habe. Er habe sich nach entsprechenden Empfehlungen der Bundesratsausschüsse und nachdem auch andere Landtage sich hier positionierten dazu entschieden, den Entwurf für eine „Standard-Mehrwertsteuererklärung“ im Rahmen einer Ausschusssitzung weiter zu vertiefen.

Vonseiten der Staatskanzlei ist im Rahmen dieser Beratungen hervorgehoben worden, dass die Kommission, die diesen Richtlinienvorschlag auf Artikel 113 AEUV stütze, bis vor kurzem angenommen habe, eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Europäischen Union innezuhaben. Artikel 113 AEUV enthalte eine Kompetenz zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, „soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig“ sei. Die Kommission habe sich zunächst aufgrund des Verweises der Vorschrift auf den „Binnenmarkt“ für ausschließlich zuständig gesehen. Dementsprechend sei der Vorschlag zunächst nicht an die nationalen Parlamente im Wege des Subsidiaritätsfrühwarnverfahrens zugeleitet worden, sondern im Wege des sogenannten „Barroso-Verfahrens“. Dabei handele es sich um eine freiwillige, frühzeitige Information der nationalen Parlamente über Legislativvorschläge.

Entgegen der Ansicht der Kommission habe der Bundesrat die Auffassung vertreten, dass die Europäische Union nicht ausschließlich zuständig sei, sondern eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten bestehe. Der Bundesrat habe die Europäische Kommission davon in Kenntnis gesetzt. Diese habe sich - nach einer Konsultation des eigenen Juristischen Dienstes - der Auffassung des Bundesrates angeschlossen. Die Vorlage sei daraufhin im Wege des üblichen Frühwarnmechanismus zugeleitet worden.

Der Bundesrat bereite derzeit eine - zwischenzeitlich am 29. November im Bundesrat tatsächlich beschlossene - Subsidiaritätsrüge vor. Bislang sei nicht bekannt, ob es im Deutschen Bundestag entsprechende Aktivitäten gebe. Subsidiaritätsrügen anderer nationaler Parlamente der EU-Mitgliedstaaten seien derzeit ebenfalls nicht bekannt.

Die Frist zur Subsidiaritätsrüge laufe am 2. Januar 2014 ab. Für eine Subsidiaritätsrüge erfordere das sogenannte „Gelbe-Karte-Verfahren“ ein Quorum von einem Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente. Nach dem Beitritt von Kroatien seien dies 19 Stimmen. Demgegenüber erfordere die sogenannte „Orangene Karte“ eine einfache Mehrheit der nationalen Parlamente, mithin 29 Stimmen. Zur „Orangenen Karte“ sei es noch nie gekommen. Das notwendige Quorum für eine „Gelbe Karte“ sei in der Vergangenheit bereits zustande gekommen [vgl. Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2013) 534 endgültig; Monti-II-Verordnung, KOM(2012) 130 endgültig].

Die Zuständigkeit der Kommission für den vorliegenden Vorschlag werde von den Bundesländern und von der geschäftsführenden Bundesregierung angezweifelt. Der federführende Europaausschuss im Bundesrat habe sich am 15. November 2013 mit der Vorlage befasst und die Empfehlung zu einer Subsidiaritätsrüge mit großer Mehrheit beschlossen. Der überwiegende Teil der Empfehlung, die an das Plenum des Bundesrates gerichtet worden sei, sei einstimmig mit 16 Stimmen verabschiedet worden. Auf der Grundlage der europäischen Vorgaben bewege man sich in einem engen zeitlichen Rahmen. Es sei sicherlich ein großer Vorteil, wenn möglichst schnell Beschluss gefasst werden könne, da es einen zeitlich engen, festen Sitzungsturnus gebe.

Vonseiten des Finanzministeriums ist ausgeführt worden, dass der Vorschlag auf einer Unterrichtung der Kommission von Dezember 2010 beruhe, dem Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer, Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System (KOM(2010) 695 endgültig). Darin habe sich die Kommission der Frage zugewandt, wie die Zukunft des Mehrwertsteuersystems aussehen könne. Der vorliegende Vorschlag sei ein Teil eines damit im Zusammenhang stehenden Pakets. Mit dem Vorschlag solle eine einheitliche, so genannte Standard-Mehrwertsteuererklärung eingeführt werden. Diese sehe 5 Pflichtfelder vor und 21 Wahlfelder, die jedes Land eigenständig festlegen könne. Es könne daher am Ende 28 verschiedene „Standardformulare“ geben, da jedes Land 21 Optionsfelder festlegen könne. Im Ergebnis gebe es keine Standard-Mehrwertsteuererklärung. Die Änderung mache erhebliche Anpassungen in den Mitgliedstaaten und in den Ländern erforderlich, da 28 Erklärungen zusammengefasst werden müssten. So müsse Deutschland sein Steuersystem anpassen, da hier bislang mehr als 26 Pflichtfelder vorgesehen seien. Das Steuersystem in Deutschland sei seit Jahrzehnten gewachsen. Dieses sehe beispielsweise eine automatische Abgleichung bei der Gewerbe- und Umsatzsteuer oder Voranmeldungen vor. Darauf könne man nicht mehr zurückgreifen, weil ein gänzlich neues System eingeführt werden müsste. Die Verlängerung der Frist zur Abgabe der Mehrwertsteuererklärung könne über veränderte Fälligkeiten zu Finanzierungslücken und -ausfällen, etwa infolge zwischenzeitlicher Unternehmensinsolvenzen führen.

Die zeitliche Streckung und Verschiebung könne auch Steuerbetrug erleichtern. Der Finanzausschuss des Bundesrates habe daher dem Plenum des Bundesrates einstimmig empfohlen, eine Subsidiaritätsrüge zu erheben. Kritisiert worden sei auch die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags, der finanzielle und technische Aufwand zur Einführung des neuen Systems. Außerdem werde befürchtet, dass die Kommission bei den Steuersätzen eine Vereinheitlichung anstrebe. Für verschiedene Produkte, beispielsweise im Bereich der Land- und Fortwirtschaft oder für Bücher, gebe es in Deutschland unterschiedliche Steuersätze. In dem, von der Kommission vorgelegten, Grünbuch (KOM(2010) 695 endgültig) werde deutlich, dass eine Vereinheitlichung angestrebt werde. Daher sei eine Arbeitsgruppe des Bundesfinanzministeriums geschaffen worden, um Ermäßigungen bei Steuersätzen für bestimmte Produkte zu erhalten. Insbesondere stelle auch eine mögliche Besteuerung der Kommunen ein großes Problem dar. So seien - so ein Beispiel - in Deutschland derzeit noch Parkzettel von der Umsatzsteuer befreit. Eine Besteuerung des öffentlichen Sektors könne zu Belastungen der Bürger und erheblichen Haushaltsdefiziten in den Kommunen führen. Zur Frage der möglichen Besteuerung der Kommunen sei daher eine Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene gebildet worden.

Vonseiten der Staatskanzlei ist ergänzt worden, dass der Bundesrat am 29. November 2013 im Plenum zu der Vorlage entscheiden werde. Es sei damit zu rechnen, dass der Bundesrat eine Subsidiaritätsrüge beschließen werde.

Vonseiten der Koalitionsfraktionen ist durch die Fraktion der SPD erklärt worden, dass die Frage der möglichen Besteuerung von Kommunen vom Ausschuss weiter intensiv beobachtet und beraten werden müsse. Durch die Fraktion der CDU ist ausgeführt worden, dass die Europäische Kommission hier eine Zuständigkeit für sich in Anspruch nehme, die viel zu weitgehend ausgedeutet werde. Die Kommission könne nicht festlegen, wie Formulare für Umsatzsteuererklärungen auszusehen haben. Die Kommission sei nur für die Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze in einem bestimmten Rahmen zuständig. Vonseiten der Fraktion der SPD ist hinzugefügt worden, dass aufgrund der kurzen zeitlichen Beratungsmöglichkeit eine Anpassung des rechtlichen Rahmens ins Auge gefasst werden solle. Dies könne im Rahmen der Landtagssitzung zu der Vorlage angesprochen werden.

Vonseiten der Fraktion DIE LINKE ist ausgeführt worden, dass sie sowohl die Kritik des Bundesrats, als auch anderer Landtage an dem Vorschlag teile. Es stelle sich jedoch die Frage, ob der Ausschuss im Rahmen von Subsidiaritätsvorlagen nicht schneller reagieren können müsse. Beispielsweise habe der Thüringer Landtag durch seinen Europaausschuss bereits am 15. November 2013 über die Vorlage beschlossen (vgl. Drs. 5/6905 Landtag Thüringen). Zu diesem Zeitpunkt sei der Ausschuss im Landtag Mecklenburg-Vorpommern erst informiert worden. In anderen Landtagen könne der Europaausschuss plenarersetzend für den Landtag einen Beschluss über Subsidiaritätsrügen fassen. Demgegenüber müsse in Mecklenburg-Vorpommern noch der Landtag als Plenum über die Subsidiaritätsrüge entscheiden. Damit sei eine fristgerechte Reaktion kaum möglich. Hier müsse auch eine Änderung der rechtlichen Grundlagen ins Auge gefasst werden.

Vonseiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist ergänzt worden, dass sich in den Unterlagen zur Stellungnahme des Landtages Baden-Württemberg zu der Vorlage (Drs. 15/4328 Landtag Baden-Württemberg) Anmerkungen zu den finanziellen Auswirkungen des Richtlinienvorschlags befänden, in Bezug auf die monatlichen oder quartalsweisen Fristen zur Abgabe der Umsatzsteuererklärung. In einer Stellungnahme der dortigen Landesregierung werde von erheblichen Aufkommensverschiebungen in Milliardenhöhe gesprochen. Es könne darüber nachgedacht werden, ob der Ausschuss - wie in anderen Landtagen - bei Subsidiaritätsfrühwarndokumenten plenareretzend tätig werden könne. Es könne sich anbieten, dem Ausschuss eine umfassendere Kompetenz zuzugestehen, als es die derzeitigen Regelungen vorsähen, da die zeitliche Befassungsmöglichkeit sehr eng bemessen sei.

Der Ausschuss hat sich einstimmig dafür ausgesprochen, diesen Themenkomplex weiter zu vertiefen.

Der Ausschuss hat sich - da eine entsprechende Beschlussfassung des Plenums vor der abschließenden Beratung im Bundesrat in einer regulären Landtagssitzung vor dem Hintergrund der Fristen und Termine nicht möglich war - einstimmig dazu verständigt, die Landesregierung dazu aufzufordern, in der Sitzung des Bundesrates am 29. November 2013 Subsidiaritätsbedenken geltend zu machen und sich im Bundesrat für eine Subsidiaritätsrüge einzusetzen.

Die in der Sitzung für den Landtag erarbeitete Beschlussempfehlung ist einstimmig angenommen worden. Da durch den Regelungsvorschlag der EU-Kommission auch der Zuständigkeitsbereich des Finanzausschusses - ohne dass eine Situation einer formalen Mitberatung im Sinne der Geschäftsordnung gegeben war - berührt wird, hat der Vorsitzende dem Finanzausschuss die Beschlussempfehlung zugeleitet und diesen um eine Äußerung dazu gebeten, insbesondere zu der Frage, ob die Beschlussempfehlung mitgetragen werden könne.

## **2. Stellungnahme des Finanzausschusses**

Der Finanzausschuss hat den Richtlinienentwurf in seiner 63. Sitzung am 28. November 2013 beraten. Der Finanzausschuss hat der vom Europa- und Rechtsausschuss vorgelegten Beschlussempfehlung einstimmig zugestimmt und signalisiert, dass er diese vollends mittrage.

## **3. Zur Beschlussempfehlung insgesamt**

Die Beschlussempfehlung ist einstimmig angenommen worden.

Schwerin, den 2. Dezember 2013

**Detlef Müller**  
Berichterstatter