



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

**Schnellanalyse**  
***(Rapid Case Review)***  
**Mehrwertsteuer-**  
**erstattung im Bereich**  
**Kohäsion -**  
**fehleranfällige und**  
**suboptimale**  
**Verwendung von**  
**EU-Mitteln**

November 2018























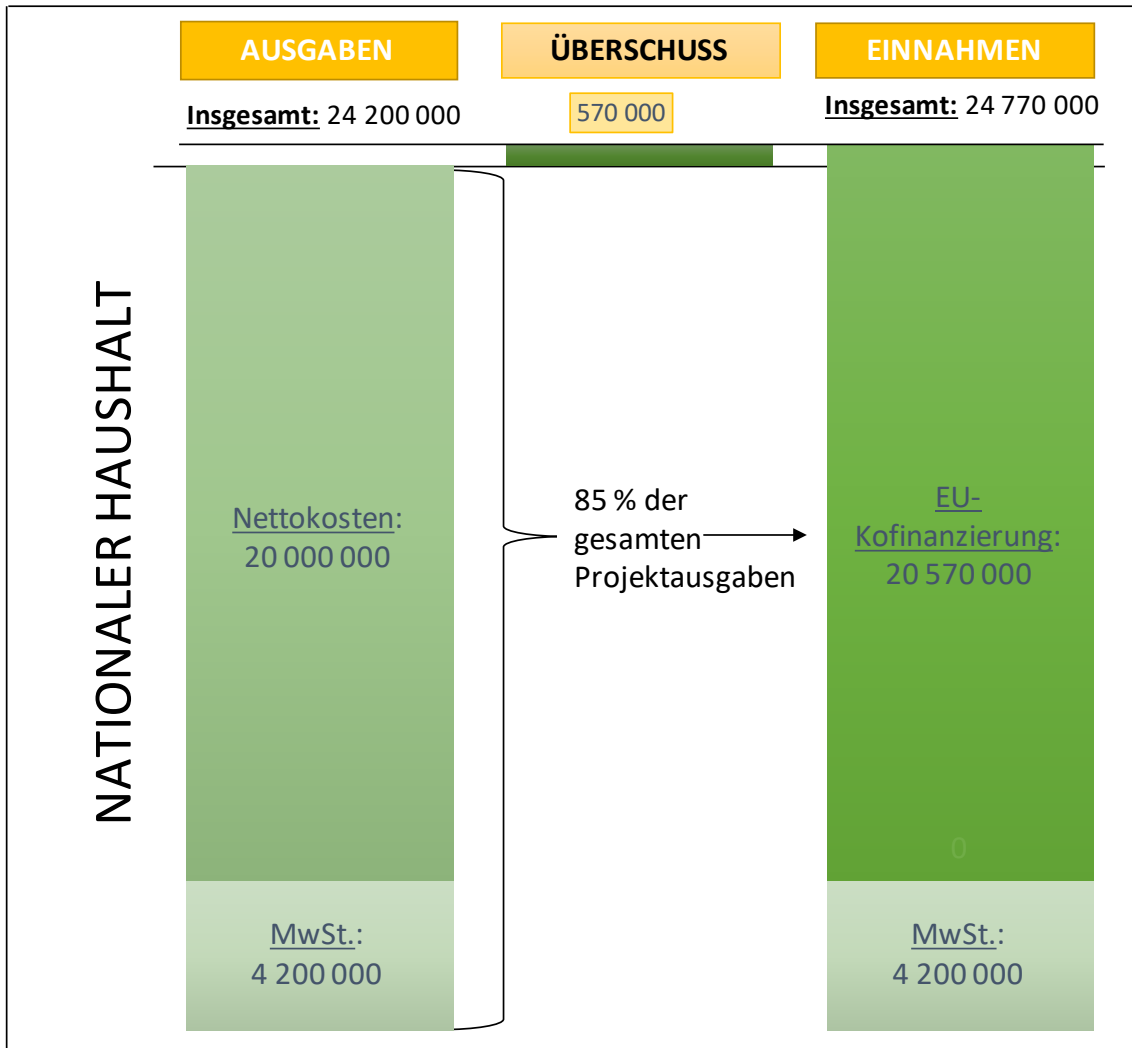






## Abbildung 4 - Überkompensation der Mehrwertsteuerausgaben

Begünstigter:	Zentralregierung (Verkehrsministerium)
Projekt:	Bau einer mautfreien Autobahn
MwSt.-Normalsatz:	21 %
EU-Kofinanzierung für das Projekt:	85 %



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

# Bemühungen der Kommission zur Verbesserung der Situation

## Bisherige Maßnahmen

**23** Die Kommission bemühte sich in ihrem Vorschlag für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds 2014-2020<sup>11</sup> um eine Lösung der Erstattungsproblematik im Bereich der Mehrwertsteuer. Obwohl grundlegende Fördervoraussetzung war, dass nur nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer wiedererlangt werden kann, wurde vorgeschlagen, die Erstattung der Mehrwertsteuer auszunehmen, die von Nichtsteuerpflichtigen im Sinne der Mehrwertsteuerrichtlinie (in der Regel öffentliche Stellen) entrichtet wurde oder bei Infrastrukturprojekten angefallen ist. Diese Option wurde von den Gesetzgebern in der letztendlich genehmigten Verordnung nicht beibehalten.

**24** Der Hof empfahl der Kommission im Jahr 2015, den Begriff "erstattungsfähige Mehrwertsteuer" klarzustellen, um eine uneinheitliche Auslegung und die suboptimale Verwendung von EU-Mitteln, insbesondere was öffentliche Begünstigte angeht, zu vermeiden. Die Kommission erstellte daraufhin einen Leitfaden zu diesem Thema, der im November 2018 veröffentlicht wurde<sup>12</sup>.

**25** Die Kommission behandelt in dem Leitfaden umfassend, unter welchen Bedingungen die Mehrwertsteuer im Rahmen der für den Zeitraum 2014-2020 geltenden Vorschriften für die Kohäsionspolitik förderfähig ist. Sie erläutert, anhand welcher Kriterien die Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer geprüft werden sollte, und stellt klar, wie mit der Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer in verschiedenen Szenarien zu verfahren ist (insbesondere wie die Rechtsprechung des EuGH auszulegen ist). Die Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer ist und bleibt im Kohäsionsbereich dennoch eine komplexe Angelegenheit, und die Kommission betont in ihrem Leitfaden, dass sie ihren endgültigen Standpunkt in dieser Frage auf Einzelfallbasis festlegt, wobei die Besonderheiten der verschiedenen Vorhaben Berücksichtigung finden.

---

<sup>11</sup> KOM(2011) 615 endgültig, Artikel 59 Absatz 3 Buchstabe c.

<sup>12</sup> SWD(2018) 459 final "Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period".



**26** Der Hof empfahl der Kommission in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017 außerdem, in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Finanzrahmen nach 2020 legislative Änderungen vorzuschlagen, durch die eine Mehrwertsteuererstattung an öffentliche Stellen zulasten der EU-Fonds ausgeschlossen wird. Die Kommission schlug stattdessen eine vereinfachte Bestimmung zur Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer für öffentliche und private Begünstigte vor<sup>13</sup>. Demnach würde die Mehrwertsteuer – unabhängig davon, ob sie erstattungsfähig ist oder nicht – zurückgezahlt, sofern die Gesamtprojektkosten weniger als 5 Millionen Euro betragen. Bei Projekten, die über diesem Schwellenwert liegen, wäre die Mehrwertsteuer (auch die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer) ausnahmslos nicht förderfähig.

## Mögliche Entwicklung im nächsten Programmplanungszeitraum

**27** Der Vorschlag der Kommission bietet größere Rechtssicherheit als in früheren Programmplanungszeiträumen und ist im Prinzip einfacher anzuwenden. Für den Hof ist allerdings nicht erkennbar, aus welchem Grund der Schwellenwert auf 5 Millionen Euro festgesetzt wurde.

**28** Außerdem wird durch den Vorschlag das Problem der suboptimalen Verwendung von EU-Mitteln für Projekte unter 5 Millionen Euro nicht gelöst:

- Öffentliche Stellen werden weiterhin EU-Mittel für Mehrwertsteuer erhalten, die keinen wirklichen Kostenaufwand für die Mitgliedstaaten darstellt.
- Die Mehrwertsteuer würde zulasten des EU-Haushalts auch für Projekte erstattet, bei denen sie keine tatsächlichen Kosten für den Begünstigten (z. B. ein Privatunternehmen, das die MwSt. zurückerhalten kann) darstellt.

**29** Die vorgeschlagene Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen lässt den Behörden der Mitgliedstaaten beträchtliche Flexibilität bei der Festlegung des

---

<sup>13</sup> Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe c des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (COM(2018) 375 final).

Umfangs eines Projekts. Dies könnte dazu führen, dass Begünstigte Projekte künstlich unterhalb der 5-Millionen-Euro-Schwelle halten, um die Möglichkeit des Erhalts von EU-Mitteln zu maximieren<sup>14</sup>.

**30** Darüber hinaus steht der Vorschlag der Kommission für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021-2027 weiterhin nicht mit den für andere Politikbereiche geltenden Vorschriften in Einklang. In der Haushaltsordnung mit den allgemeinen Finanzvorschriften für den EU-Haushalt ist festgelegt, wie die Mehrwertsteuer im Falle von Zuschüssen, die von der Kommission direkt verwaltet werden, zu behandeln ist<sup>15</sup>. Mehrwertsteuer ist nur förderfähig<sup>16</sup>, wenn sie gemäß den anwendbaren nationalen Mehrwertsteuervorschriften nicht erstattet wird und von einem Begünstigten bezahlt wird, der keine Person ist, die im Sinne der Mehrwertsteuerrichtlinie nicht als Steuerpflichtiger gilt. Somit können öffentliche Stellen (Staaten, regionale und lokale Behörden und andere Einrichtungen des öffentlichen Rechts) Mehrwertsteuer generell nicht als förderfähige Kosten geltend machen.

**31** Der Hof wiederholt daher, dass durch seine im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017 ausgesprochene Empfehlung<sup>17</sup>, eine Mehrwertsteuererstattung an öffentliche Stellen zulasten der EU-Fonds auszuschließen, das Fehlerrisiko bei den

---

<sup>14</sup> Bei einem Projekt mit einem Budget von 8 Millionen Euro würde dem Begünstigten die Mehrwertsteuer nicht zurückgezahlt. Hätte derselbe Begünstigte hingegen zwei Projekte über 4 Millionen Euro in die Wege geleitet, wäre die Mehrwertsteuer bei beiden Projekten förderfähig. Bei einem Kofinanzierungssatz von 70% und einem Mehrwertsteuersatz von 20% belief sich der Unterschied bei der Höhe des erhaltenen Zuschusses zwischen den beiden Szenarien auf rund 1 Million Euro.

<sup>15</sup> Artikel 186 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1-222). Diese Bestimmungen sind identisch mit den in Artikel 126 Absatz 3 Buchstabe c der aufgehobenen Haushaltsordnung (Nr. 966/2012) und Artikel 187 der Delegierten Verordnung der Kommission über die Anwendungsbestimmungen (Nr. 1268/2012) festgelegten Förderfähigkeitsregeln.

<sup>16</sup> Ausnahmen hiervon sind in Artikel 186 Absatz 4 der Haushaltsordnung festgelegt.

<sup>17</sup> Siehe Ziffern 6.40-6.42 und 6.78 sowie Empfehlung 2 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2017.

Kohäsionsausgaben verringert und sichergestellt wird, dass die EU-Mittel nach den Maßstäben der wirtschaftlichen Haushaltsführung besser verwendet werden.

**32** Im Einklang mit der Rechtslage, auf der die Empfehlung des Hofes beruht (siehe Ziffern 07-08), und im Sinne der in Ziffer 88 der Stellungnahme Nr. 6/2018 dargelegten Argumentation sollte die Mehrwertsteuer nur den wenigen privaten Einrichtungen erstattet werden, die sie nicht zurückerhalten können, also dann, wenn sie keinen wirklichen Kostenaufwand darstellt<sup>18</sup>.

### Jahresberichte und Schnellanalysen des Hofes

In seinen Jahresberichten gibt der Hof einen Überblick über das EU-Finanzmanagement im Jahresverlauf und unterbreitet Vorschläge für seine Verbesserung. Auf diese Weise unterstützt er das Europäische Parlament und den Rat bei der Kontrolle der Verwendung der EU-Mittel.

Schnellanalysen stützen sich nicht auf neue Prüfungstätigkeit und enthalten keine neuen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen. Sie dienen dazu, die Faktenlage zu bestimmten Themen aufzubereiten, und enthalten eine gezielte Analyse, die ein besseres Verständnis der Problematik ermöglicht.

Das Prüfungsteam kann unter folgender E-Mail-Adresse kontaktiert werden:  
**ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu**

---

<sup>18</sup> Basierend auf den 561 Projekten, die der Hof im Zuge seiner Prüfungstätigkeit im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung im Zeitraum 2015-2017 untersuchte, schätzt er den Anteil der privaten Einrichtungen, die die Mehrwertsteuer nicht zurückerhalten konnten, auf lediglich 0,2% aller Begünstigten.

# Glossar

**Erstattung:** "Erstattung" bedeutet nicht zwangsläufig, dass tatsächlich Mittel fließen, sondern kann auch eine Umsatzsteuerermäßigung bezeichnen.

**Fonds der Kohäsionspolitik:** Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind die Fonds der Kohäsionspolitik Teil der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds).

**Kohäsion:** Kurzbezeichnung der Teilrubrik 1b "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" des mehrjährigen Finanzrahmens.

**MwSt.-Normalsatz:** Satz, den ein EU-Mitgliedstaat auf alle nicht befreiten Waren und Dienstleistungen anwenden muss. Ein Mitgliedstaat kann unter bestimmten Bedingungen ermäßigte Sätze auf Waren oder Dienstleistungen anwenden.

**Öffentliche Stellen:** Nationale, regionale oder lokale Behörde oder andere Einrichtung des öffentlichen Rechts.

**Steuerpflichtiger:** In der Regel Unternehmen, Einzelunternehmer oder sonstige Gewerbetreibende.

## Team des Hofes

Diese Schnellanalyse wurde von Kammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Tony Murphy, Mitglied des Hofes, angenommen. Sie stand unter der Leitung von Tony Murphy, der von seinem Kabinettchef Wolfgang Stolz, seinem Attaché Brian Murphy und seinem Assistenten Peter Borsos sowie vom Leitenden Manager Juan Ignacio Gonzalez Bastero und der Aufgabenleitern Orsolya Szarka unterstützt wurde. Mark Smith leistete sprachliche Unterstützung.

In den letzten Jahren hat der Hof in seinen Jahresberichten eine Reihe von Fehlern und Mängeln bei der Behandlung der Mehrwertsteuer (MwSt.) als förderfähigen Kostenbestandteil im Bereich der Kohäsionsausgaben aufgezeigt. Diese Analyse soll die mehrwertsteuerbezogenen Bemerkungen in den Jahresberichten und die in der Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes dargelegten Ansichten ergänzen. Der Hof untersuchte anhand von Ergebnissen und Daten, die aus früheren Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung resultieren, den Zusammenhang zwischen Rückerstattungsfähigkeit und Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer. Er gibt einen Überblick über die ermittelten Fehler und Inkohärenzen und zeigt Fälle auf, in denen aufgrund einer breiten Auslegung der Erstattungsfähigkeit der Mehrwertsteuer, insbesondere bei öffentlichen Stellen, die EU-Zuschüsse erhielten, EU-Mittel suboptimal verwendet wurden.

Basierend auf seiner Analyse und im Einklang mit seinen früheren Empfehlungen ist der Hof der Ansicht, dass die Kommission und die gesetzgebenden Organe eine Überarbeitung der Bestimmungen für die Förderfähigkeit der MwSt. erwägen sollten. Bei allen Maßnahmen zur Vereinfachung der Bestimmungen sollte jedoch dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung beim Einsatz von EU-Mitteln Rechnung getragen werden.

Das Prüfungsteam kann unter folgender E-Mail-Adresse kontaktiert werden:  
**ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.**

**EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.