



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

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

November 2018

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	01-02
Mehrwertsteuer - Konzept und Funktionsweise	03-05
Regeln für die Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer bei den Kohäsionsausgaben	06-09
Erstattung der Mehrwertsteuer: Eine häufige Quelle für Fehler, Inkohärenzen und suboptimale Verwendung von EU-Mitteln	10-22
Quantifizierte Fehler wegen der Erstattung nicht förderfähiger Mehrwertsteuer	12-13
Inkohärenzen bei der Behandlung der Mehrwertsteuer als förderfähige Ausgabe	14-18
Suboptimale Verwendung von EU-Mitteln bei der Erstattung der Mehrwertsteuer an öffentliche Stellen	19-22
Bemühungen der Kommission zur Verbesserung der Situation	23-32
Bisherige Maßnahmen	23-26
Mögliche Entwicklung im nächsten Programmplanungszeitraum	27-32
Glossar	
Team des Hofes	

Einleitung

01 In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2015 und 2017 wies der Hof darauf hin, wie komplex sich die Behandlung der Mehrwertsteuer (MwSt.) als förderfähiger Kostenbestandteil im Bereich der Kohäsion gestaltet, insbesondere im Fall *öffentlicher Stellen*¹. Diese Schnellanalyse enthält zusätzliche Informationen und ergänzt also die Bemerkungen in den Jahresberichten sowie die Ansichten, die der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 6/2018 zu dem Vorschlag der Kommission für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zur künftigen Behandlung der Mehrwertsteuer² äußert.

02 Zu diesem Zweck analysierte der Hof die Ergebnisse, zu denen er in Vorjahren bei Prüfungen der Kohäsionsausgaben im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung gelangt ist. Auf der Grundlage seiner Analyse gibt er einen Überblick über die wichtigsten Punkte, die er im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer ermittelt hat:

- Gründe für die festgestellten quantifizierbaren Fehler;
- Inkohärenzen bei der Behandlung der MwSt.;
- suboptimale Verwendung von EU-Mitteln.

¹ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2017, Ziffern 6.40-6.42; Europäischer Rechnungshof (2016): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Ziffern 6.31-6.35.

² Siehe Ziffern 87-89 der Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes.

Mehrwertsteuer - Konzept und Funktionsweise

03 Die MwSt. ist eine indirekte Steuer, die auf den Verbrauch von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen erhoben wird. Die dafür geltenden Bestimmungen werden auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt. Die *Mehrwertsteuer-Normsätze* in der EU reichen von 17 % in Luxemburg bis 27 % in Ungarn. Um eine gewisse Harmonisierung in der EU sicherzustellen, wurde mit der Mehrwertsteuerrichtlinie aus dem Jahr 2006³ ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem vorgegeben, das die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Vorschriften berücksichtigen müssen.

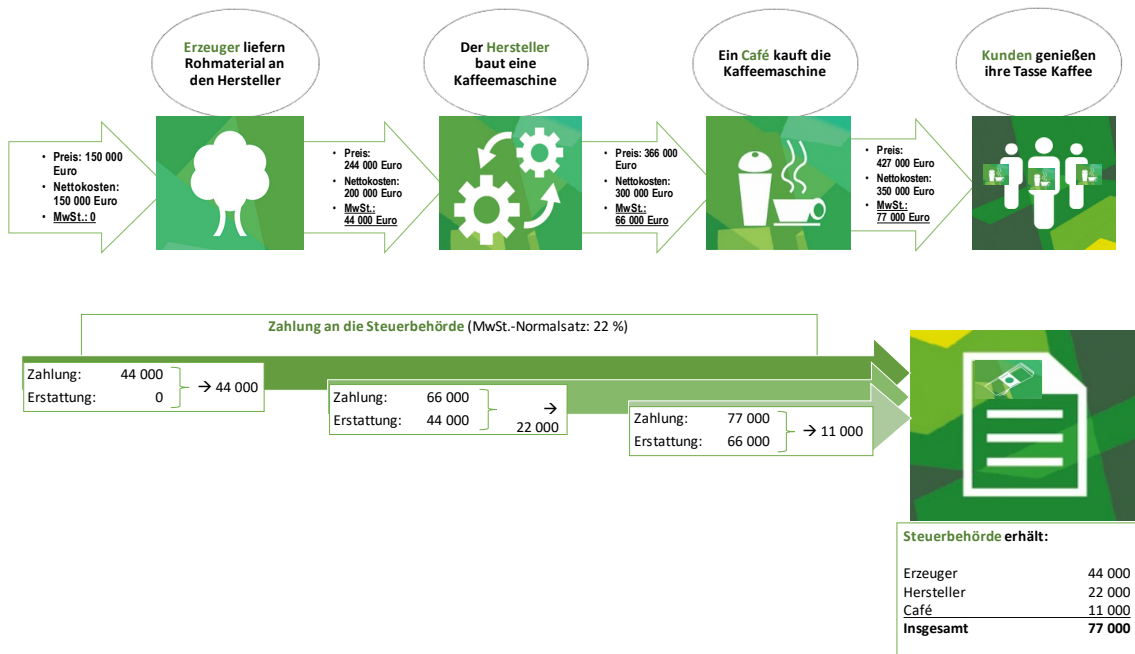
04 Ein Steuerpflichtiger⁴ muss auf seine steuerpflichtigen Tätigkeiten (Verkäufe) Mehrwertsteuer in Rechnung stellen und den erhobenen Betrag an die nationale Steuerbehörde abführen. Im Gegenzug kann der Steuerpflichtige eine Erstattung der Mehrwertsteuer beantragen, die auf die von ihm selbst in diesem Zusammenhang erworbenen Waren und Dienstleistungen bereits in Rechnung gestellt wurde.

05 Am Ende des Produktions- und/oder Handelsvorgangs fließt der im Endpreis enthaltene Mehrwertsteuer-Gesamtbetrag in den Staatshaushalt. Der Endverbraucher, durch den das Produkt keinen Mehrwert erfährt, hat keinen Anspruch auf eine Erstattung und trägt daher letztlich die gesamte Mehrwertsteuer als Teil des Endpreises des erworbenen Produkts (siehe **Abbildung 1**).

³ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

⁴ Im Allgemeinen gilt als "Steuerpflichtiger", wer eine wirtschaftliche Tätigkeit unabhängig von ihrem Ort, Zweck und Ergebnis selbstständig ausübt.

Abbildung 1 - Funktionsweise der Mehrwertsteuer



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Regeln für die Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer bei den Kohäsionsausgaben

06 EU-Ausgaben betreffen oftmals die Bezuschussung von Kosten für den Erwerb von Waren oder Dienstleistungen. Die dabei anfallende Mehrwertsteuer kann bis zu einem Fünftel der Kosten eines Projekts ausmachen (siehe Ziffer 03). Die Behandlung der Mehrwertsteuer spielt daher eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, welche Ausgaben für eine Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt in Betracht kommen.

07 Mit Mitteln der *Fonds der Kohäsionspolitik* werden Begünstigten Ausgaben erstattet, die im Einklang mit den EU- und den nationalen Förderfähigkeitsregeln getätigt wurden. Die Mehrwertsteuer ist einer der wenigen Bereiche, in denen die Kriterien für die Förderfähigkeit auf EU-Ebene festgelegt werden. Diese Regeln gelten seit dem Jahr 2000 mehr oder weniger unverändert⁵. Im Prinzip kommt die Mehrwertsteuer nur dann für eine Kofinanzierung in Betracht, wenn sie nach nationalem Mehrwertsteuerrecht nicht erstattungsfähig ist⁶.

08 Wie in früheren Programmplanungszeiträumen wird in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 der Begriff "erstattungsfähig" als Förderfähigkeitskriterium verwendet. Dies bedeutet, dass die Mehrwertsteuer für Begünstigte, die Anspruch auf ihre Erstattung haben, kein

⁵ Regel Nr. 7: "Mehrwertsteuer und andere Steuern und Abgaben" der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen (ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 9-48).

⁶ Artikel 69 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

förderfähiger Kostenbestandteil ist, unabhängig davon, ob sie die Mehrwertsteuerausgaben tatsächlich zurückerhalten. Folglich wäre diese Mehrwertsteuer für Begünstigte, die nicht mehrwertsteuerpflichtig sind und daher keinen Anspruch auf Erstattung der Mehrwertsteuer haben, normalerweise ein förderfähiger Kostenbestandteil.

09 Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in zwei im Jahr 2012 ergangenen Urteilen⁷ das Konzept der Förderfähigkeit breiter ausgelegt. Er gelangte zu dem Schluss, dass eine förmliche Prüfung des Steuerstatus eines Begünstigten als Grundlage für die Entscheidung über die Erstattungsfähigkeit der Mehrwertsteuer und mithin ihre Förderfähigkeit nicht ausreicht. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten auch die operative Gliederung eines kofinanzierten Projekts betrachten, an der verschiedene Einrichtungen beteiligt sein können. Dies bedeutet, dass auch wenn einer öffentlichen - nicht steuerpflichtigen - Einrichtung ein EU-Zuschuss für die Errichtung einer Infrastruktur gewährt wird, die anfallende Mehrwertsteuer als erstattungsfähig betrachtet werden sollte, wenn die Infrastruktur von einer anderen Einrichtung betrieben (werden) wird, die bei den Endnutzern Gebühren mit Mehrwertsteuer erhebt. **Kasten 1** enthält eine Zusammenfassung der Rechtssache und veranschaulicht die bindende Rechtsauslegung der Erstattungsfähigkeit der Mehrwertsteuer durch den EuGH.

⁷ Rechtssache T-89/10 und Rechtssache T-407/10, Ungarn gegen Europäische Kommission, Urteil des Gerichts vom 20. September 2012.

Kasten 1

Urteil des EuGH zur nicht erstattungsfähigen Mehrwertsteuer

In Ungarn verwaltet ein zu 100 % staatseigenes öffentliches Joint Venture den Bau von Autobahnen im Auftrag des Staates. Nach Fertigstellung der Autobahn gehen die Eigentumsrechte kostenlos auf ein anderes öffentliches Unternehmen über, das Staatseigentum verwaltet. Ein weiteres staatseigenes Unternehmen, das Mautgebühren einschließlich Mehrwertsteuer erhebt, betreibt die Autobahn.

Empfänger des EU-Zuschusses war das für den Bau zuständige Unternehmen. Es bezog in die Berechnung der förderfähigen Kosten sowohl die Gesamtkosten der Infrastruktur (einschließlich Mehrwertsteuer) als auch die Mauteinnahmen ein. Da es keine kommerzielle Tätigkeit ausübt, erachtete es die Mehrwertsteuer als förderfähige Ausgabe und beantragte entsprechend deren Erstattung. Die Kommission argumentierte jedoch, dass die Mehrwertsteuer bei dieser Konstellation durch das für die Erhebung der Maut zuständige Unternehmen de facto wiedererlangt werden kann und daher nicht förderfähig ist. Der EuGH bestätigte in seinem Urteil die Auffassung der Kommission.

Quelle: Vom Europäischen Rechnungshof erstellte Zusammenfassung der Rechtssache T-89/10.

Erstattung der Mehrwertsteuer: Eine häufige Quelle für Fehler, Inkohärenzen und suboptimale Verwendung von EU-Mitteln

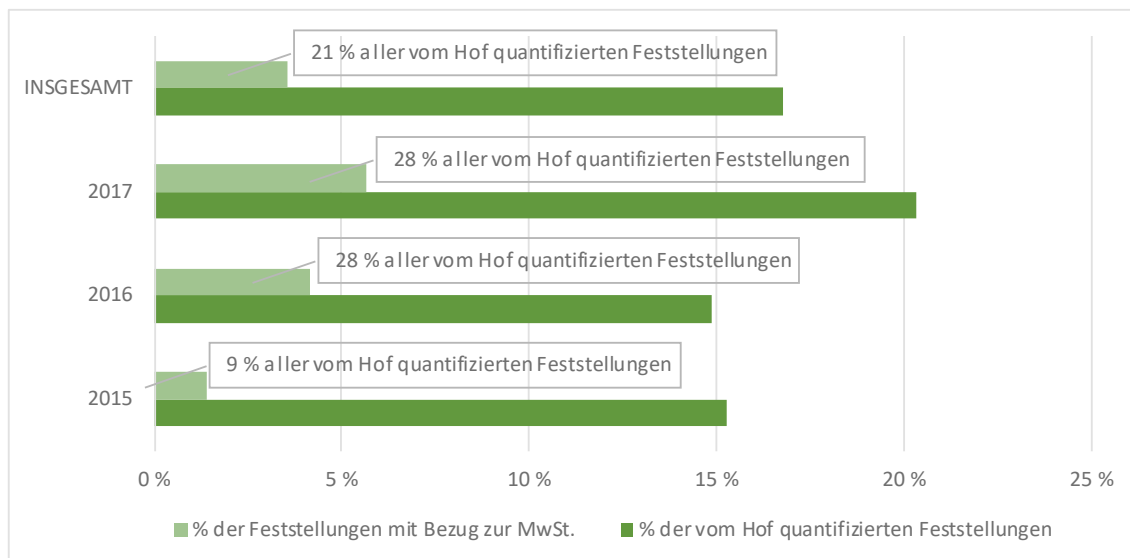
10 Bei seiner Prüfungstätigkeit im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung ermittelte der Hof Probleme im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer, die häufig Ursache für quantifizierte Fehler waren. Er stellte ferner fest, dass Mehrwertsteuer als förderfähiger Kostenbestandteil in und zwischen den Mitgliedstaaten uneinheitlich behandelt wird, und ermittelte Fälle, in denen es durch die Erstattung der Mehrwertsteuer - nach den Maßstäben der wirtschaftlichen Haushaltsführung - eindeutig zu einer suboptimalen Verwendung von EU-Mitteln kam. Diese Fälle waren vorwiegend dann zu beobachten, wenn öffentliche Stellen Empfänger von EU-Zuschüssen waren.

11 In den nachstehenden Ziffern ist dargelegt, was die Analyse der bei früheren Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung untersuchten Projekte ergab. Außerdem enthalten sie Einzelheiten zu den Feststellungen.

Quantifizierte Fehler wegen der Erstattung nicht förderfähiger Mehrwertsteuer

12 Im Zeitraum 2015-2017 prüfte der Hof im Rahmen seiner Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 561 Vorhaben. In 73 % der Fälle waren öffentliche Stellen die Empfänger der EU-Zuschüsse. Der Hof quantifizierte 94 Fehler, von denen 20 (21 %) die Erstattung nicht förderfähiger Mehrwertsteuer betrafen. Fast alle diese Fehler (95 %) betrafen öffentliche Stellen. In **Abbildung 2** ist der prozentuale Anteil der vom Hof festgestellten Fehler bei der Mehrwertsteuer an den in den Jahren 2015, 2016 und 2017 insgesamt quantifizierten Fehlern dargestellt.

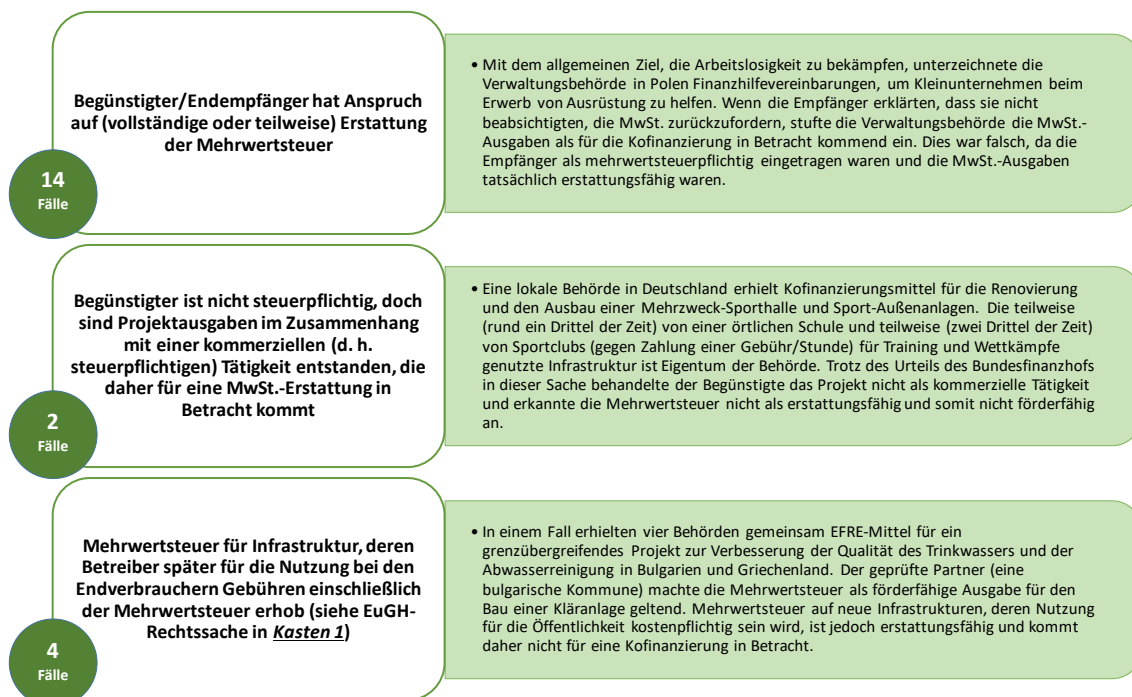
Abbildung 2 - Feststellungen zur Mehrwertsteuer bei den in den Jahren 2015-2017 im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung durchgeführten Prüfungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

13 In 14 Fällen machten Begünstigte nicht erstattete Mehrwertsteuer als Kosten geltend, obwohl der Begünstigte - oder der Endempfänger - erstattungsberechtigt, die Steuer also *erstattungsfähig* war. In sechs Fällen beruhte die von den Begünstigten beantragte Erstattung der Mehrwertsteuer lediglich auf einer förmlichen Prüfung ihres Status als Begünstigter. In diesen Fällen erkannten weder der Begünstigte noch die mitgliedstaatlichen Behörden an, dass die Mehrwertsteuer durch den Aufbau der kofinanzierten Tätigkeit de facto erstattungsfähig war. Sie war somit nicht förderfähig. **Abbildung 3** zeigt die verschiedenen Arten von Fehlern, die der Hof festgestellt hat, und enthält Beispiele für die verschiedenen Fälle.

Abbildung 3 - Arten von Fehlern bei der MwSt., die bei Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung ermittelt wurden, mit Beispielen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Inkohärenzen bei der Behandlung der Mehrwertsteuer als förderfähige Ausgabe

14 Ob die Mehrwertsteuer als förderfähiger Kostenbestandteil aus dem EU-Haushalt erstattet werden kann, hängt bis zu einem gewissen Grad von der Struktur der Projekte ab, die im freien Ermessen der Mitgliedstaaten liegt. Die Umsetzung eines bestimmten Projekts (etwa einer Infrastruktur) kann in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert sein, wodurch es zu einer uneinheitlichen Behandlung der Mehrwertsteuer in der EU kommt.

15 Einige Mitgliedstaaten setzen Infrastrukturprojekte mithilfe von Ein Zweckgesellschaften um, die im Allgemeinen vollständig Eigentum des Staates, regionaler bzw. lokaler Behörden sind, jedoch im rechtlichen Rahmen eines Privatunternehmens operieren. In diesen Fällen ist das staatseigene Unternehmen zur Entrichtung der Mehrwertsteuer verpflichtet, die somit erstattungsfähig und von einer EU-Finanzierung ausgeschlossen ist.

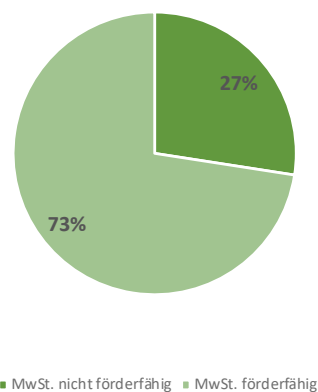
16 In anderen Fällen ist der direkte Empfänger des EU-Zuschusses der Staat oder eine regionale oder lokale Behörde (oder unterstellte Einrichtung). Da diese öffentlichen Stellen die Mehrwertsteuer in der Regel nicht zurückerhalten, können diese Kosten dem Mitgliedstaat aus EU-Mitteln erstattet werden.

17 **Tabella 1** enthält eine Darstellung der verschiedenen Umsetzungsstrukturen im Straßensektor, die der Hof in den geprüften Mitgliedstaaten vorfand⁸. Daraus ist ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten in 73 % der Fälle ein System nutzen, bei dem die Mehrwertsteuer förderfähig ist.

Tabella 1 - Art des Begünstigten und Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer im Straßensektor

Mitgliedstaat ⁽¹⁾	Staatliche Stelle oder Fonds (oder Ähnliches)	Nationale, regionale oder lokale Behörde	Staatsunternehmen
Bulgarien	förderfähig		
Tschechische Republik	förderfähig	förderfähig	
Deutschland		förderfähig	
Estland	förderfähig		
Spanien	förderfähig		
Griechenland		förderfähig/nicht förderfähig	nicht förderfähig
Ungarn			nicht förderfähig
Italien		förderfähig	nicht förderfähig
Lettland		förderfähig	
Malta	förderfähig		
Polen	förderfähig	förderfähig	
Portugal			nicht förderfähig
Rumänien		nicht förderfähig	
Slowenien			nicht förderfähig
Slowakei		förderfähig	

Förderfähigkeit der MwSt. für Straßeninfrastrukturprojekte (als Prozentsatz der Zahl der geprüften Straßenprojekte)



(1) Nicht genannte Mitgliedstaaten waren entweder nicht Teil der Stichprobe oder der Hof prüfte dort keine Straßeninfrastrukturprojekte.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

18 Der Hof fand auch Situationen vor, in denen dieselbe Art von Begünstigten bei derselben Art von Projekten, die in ein- und demselben Mitgliedstaat durchgeführt wurden, die Mehrwertsteuer unterschiedlich behandelten. Siehe dazu **Kasten 2**. Diese

⁸ Dies gilt auch für andere Arten von Infrastrukturen wie die Eisenbahnen.

uneinheitliche Auslegung des Steuerrechts führt zu Unsicherheit hinsichtlich der Förderfähigkeit der Ausgaben.

Kasten 2

Beispiel für die uneinheitliche Behandlung der geltend gemachten Mehrwertsteuer beim Bau von Forschungsinfrastruktur

Im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung prüfte der Hof in der Tschechischen Republik vier Projekte, die den Bau von Forschungsinfrastruktur betrafen. Bei den Begünstigten handelte es sich um vier öffentliche Hochschulen in verschiedenen tschechischen Städten. Jede Hochschule behandelte die Mehrwertsteuer anders und erachtete unterschiedliche Anteile der Mehrwertsteuer als förderfähige Kosten. Obwohl für alle Hochschulen dieselben Rechtsvorschriften gelten, betrug die Spanne der nicht erstatteten Mehrwertsteuer zwischen 23 % und 100 %.

Die tschechischen Behörden akzeptierten die von den Begünstigten geltend gemachte nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer als förderfähigen Kostenbestandteil, ohne allerdings den tatsächlich erstattungsfähigen Betrag zu bewerten. Die unterschiedliche Behandlung lag vor allem daran, dass jede Hochschule das tschechische Steuerrecht anders auslegte, insbesondere den Begriff "wirtschaftliche Tätigkeit" und dessen Anwendung bei der Berechnung des anteiligen Vorsteuerabzugs.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Suboptimale Verwendung von EU-Mitteln bei der Erstattung der Mehrwertsteuer an öffentliche Stellen

19 Im Allgemeinen gelten öffentliche Stellen als Endverbraucher, haben also keinen Anspruch auf Erstattung der Mehrwertsteuer für die in ihrer Funktion als öffentliche Behörden durchgeführten Tätigkeiten (z. B. Bildung, Gesundheitsversorgung oder Sozialdienste). Die Kommission und die Mitgliedstaaten vertreten die Auffassung, dass die Mehrwertsteuer in diesen Fällen tatsächlich von der öffentlichen Stelle in ihrer Eigenschaft als Begünstigter getragen wird und daher eine förderfähige Aufgabe bildet.

20 Von öffentlichen Stellen als Ausgaben geltend gemachte Mehrwertsteuer stellt für den Mitgliedstaat jedoch keinen Nettokostenaufwand dar. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nationale Regierungen große Infrastrukturprojekte umsetzen, etwa über ein Ministerium oder eine ihm direkt unterstellte Einrichtung. Sie können die Mehrwertsteuer als förderfähigen Kostenbestandteil geltend machen, weil das

Ministerium sie nicht wiederlangen kann (siehe Ziffer 16), und die EU erstattet sie den mitgliedstaatlichen Behörden. Gleichzeitig fließen dem nationalen Haushalt die Mehrwertsteuereinnahmen aber über sein normales Steuersystem zu.

21 Die EU-Erstattung kann sogar höher sein als die - ohne MwSt. - für das Projekt tatsächlich angefallenen Kosten, sodass die Gesamteinnahmen für den nationalen Haushalt höher sind als die tatsächlichen Ausgaben (siehe Beispiel in **Abbildung 4**). Diese Situation tritt ein, wenn der nationale Anteil an einer Projektfinanzierung niedriger ist als der Mehrwertsteuersatz⁹. Im laufenden Programmplanungszeitraum ist dies beim Kohäsionsfonds besonders relevant, der große Infrastrukturprojekte finanziert und in dessen Rahmen den weitaus meisten Projekten ein EU-Kofinanzierungssatz von 80 % oder mehr gewährt wird¹⁰.

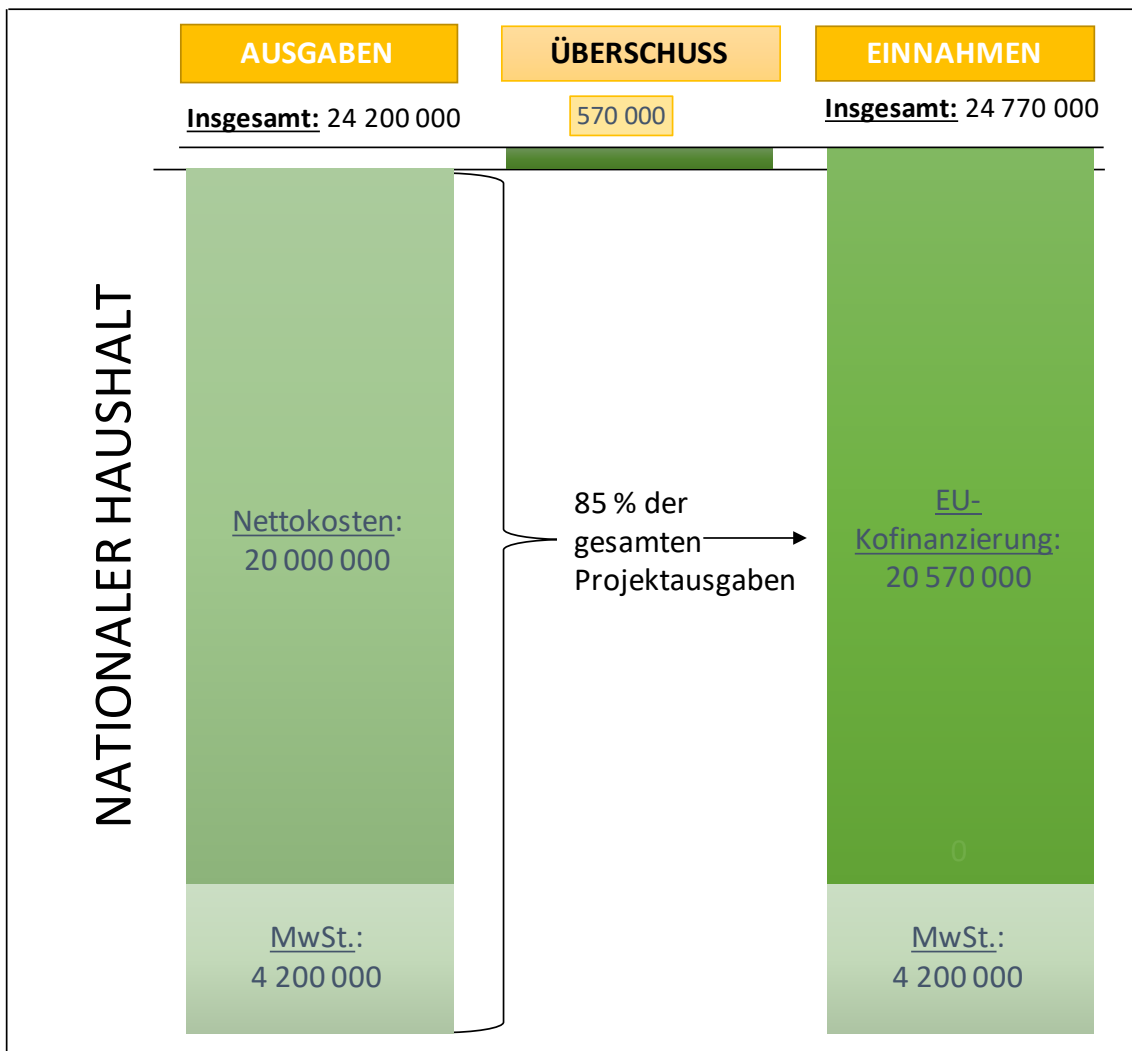
22 Nach Ansicht des Hofes stellt dies nach den Maßstäben der wirtschaftlichen Haushaltsführung eine suboptimale Verwendung von EU-Mitteln dar, durch die kein Mehrwert entsteht. Auf der Grundlage der im Zeitraum 2015-2017 untersuchten Stichprobe von Projekten schätzt der Hof, dass gemeldete Mehrwertsteuer Ausgaben in Höhe von rund 750 Millionen Euro auf Projekte entfallen, die von öffentlichen Stellen durchgeführt wurden. Etwa die Hälfte dieses Betrags betrifft Kohäsionsfondsprojekte mit einem Kofinanzierungssatz von mehr als 80 %.

⁹ Die Mitgliedstaaten können den Kofinanzierungssatz auf Projektebene frei festlegen, solange sie den für die Prioritätsachse im OP festgelegten durchschnittlichen Kofinanzierungssatz einhalten.

¹⁰ Bei 84 % der in der Stichprobe des Hofes erfassten Kohäsionsfondsprojekte betrug der Kofinanzierungssatz 80% oder mehr. Bei EFRE-Projekten liegt dieser Anteil lediglich bei 50 %.

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 2014-2020¹¹ 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 wurde¹².

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.

¹¹ KOM(2011) 615 endgültig, Artikel 59 Absatz 3 Buchstabe c.

¹² 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 vor¹³. 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

¹³ 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 maximieren¹⁴.

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 ist¹⁵. Mehrwertsteuer ist nur förderfähig¹⁶, 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 Empfehlung¹⁷, eine Mehrwertsteuererstattung an öffentliche Stellen zulasten der EU-Fonds auszuschließen, das Fehlerrisiko bei den

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Ausnahmen hiervon sind in Artikel 186 Absatz 4 der Haushaltsordnung festgelegt.

¹⁷ 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 darstellt¹⁸.

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

¹⁸ 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

Website: 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.